



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 10.7.2012 r.  
COM(2012) 373 final

**SPRAWOZDANIE KOMISJI**

**W SPRAWIE POMOCNICZOŚCI I PROPORCJONALNOŚCI**

**(19. sprawozdanie w sprawie lepszego stanowienia prawa za 2011 r.)**

## **SPRAWOZDANIE KOMISJI**

### **W SPRAWIE POMOCNICZOŚCI I PROPORCJONALNOŚCI**

**(19. sprawozdanie w sprawie lepszego stanowienia prawa za 2011 r.)**

#### **1. WPROWADZENIE**

Niniejszy dokument stanowi dziewiętnaste sprawozdanie roczne w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności w odniesieniu do stanowienia prawa UE. Jest ono składane zgodnie z art. 9 protokołu (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności (zwanego dalej protokołem), załączonego do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

Podobnie jak w poprzednich latach, sprawozdanie dotyczy tego, w jaki sposób zasady te wdrażane są przez różne instytucje i organy UE, Komisję, Parlament Europejski i Radę, a także Komitet Regionów. W sprawozdaniu przedstawiono również szczegółowo niektóre inicjatywy Komisji oraz wnioski ustawodawcze, które wiązały się z kwestiami pomocniczości w 2011 r. W sprawozdaniu przeanalizowano również rozwój, od momentu wejścia w życie traktatu lizbońskiego, mechanizmu kontroli zasady pomocniczości, który na mocy art. 12 TUE oraz protokołu powierza parlamentom narodowym szczególną rolę w kontrolowaniu zasady pomocniczości. Biorąc pod uwagę ścisłe powiązania mechanizmu kontroli zasady pomocniczości oraz dialogu politycznego między parlamentami narodowymi a Komisją, niniejsze sprawozdanie należy uznać za uzupełnienie sprawozdania rocznego Komisji za rok 2011 w sprawie stosunków z parlamentami narodowymi<sup>1</sup>.

#### **2. W JAKI SPOSÓB INSTYTUCJE STOSUJĄ ZASADY POMOCNICZOŚCI I PROPORCJONALNOŚCI**

Decyzje takie jak: czy proponować działania na szczeblu UE (pomocniczość), a jeśli tak, to w jakim zakresie i jakiej formie (proporcjonalność) mają podstawowe znaczenie dla inteligentnych uregulowań prawnych<sup>2</sup>. Wszystkie instytucje i organy UE muszą przestrzegać obu omawianych zasad.

Dokładna ocena zasad pomocniczości i proporcjonalności na etapie przedlegislacyjnym ma olbrzymie znaczenie dla zapewnienia odpowiedniego opracowania wniosków. Po ustanowieniu prawa wnioski o sprawdzenie legalności przyjętego prawodawstwa można kierować do Trybunału Sprawiedliwości. Jak dotąd Trybunał nie uchylił żadnego aktu z powodu naruszenia zasady pomocniczości.

---

<sup>1</sup> COM(2012) 375

<sup>2</sup> Zagadnienie inteligentnych regulacji zostało szerzej omówione w komunikacie Komisji (COM(2010) 543).

Niezbędne jest przejrzyste przedłożenie argumentów dotyczących pomocniczości i proporcjonalności, ponieważ umożliwia to różnym podmiotom instytucjonalnym oraz ogółowi społeczeństwa konstruktywne przedyskutowanie zasadności wniosku. Dlatego zgodnie z art. 5 protokołu oraz niezależnie od tego, kto zgłasza dany wniosek ustawodawczy, każdy projekt powinien zawierać szczegółowe oświadczenie, które umożliwi zainteresowanym stronom ocenienie, czy jest on zgodny z przedmiotowymi zasadami. Chociaż pomocniczości nie da się ocenić w mechaniczny sposób poprzez odwołanie się do bieżących kryteriów, Komisja nadal uważa badanie, czy wniosek jest „niezbędny” i czy przynosi UE „wartość dodaną” za część składową swojej analizy i zaleca innym instytucjom podobne postępowanie.

## 2.1. Komisja

Komisja, jako autor wniosków ustawodawczych na mocy prawa inicjatywy ustawodawczej, stara się dopilnować, aby już na wczesnym etapie formułowania polityki podejmowano prawidłowe wybory dotyczące tego, czy i jak wystąpić o podjęcie działania na szczeblu unijnym.

W planach działań<sup>3</sup>, które są publikowane w odniesieniu do wszystkich znaczących inicjatyw, zawarte są intencje Komisji, w tym wstępne uzasadnienie pomocniczości i proporcjonalności aktu. Koncepcje te są następnie weryfikowane podczas konsultacji z zainteresowanymi stronami i w ramach oceny skutków. Oświadczenie o pomocniczości znajduje się w uzasadnieniu każdego wniosku ustawodawczego, tak jak to przewiduje art. 5 protokołu, i jest przywoływane w motywach. Oceny skutków, które towarzyszą wnioskowi o znaczących skutkach, zawierają najbardziej szczegółową analizę kwestii pomocniczości i proporcjonalności. Jakość tej analizy podlega regularnej kontroli Rady ds. Ocen Skutków.

W 2011 r. Rada ds. Ocen Skutków kontynuowała oceny wartości dodanej dla UE podczas kontrolowania jakości ocen skutków. Chociaż liczba zaleceń Rady dotyczących pomocniczości i proporcjonalności nieco spadła w porównaniu z 2010 r., nadal były one zawarte w znaczącej liczbie pini (43%). Rada często prosiła o bardziej przekonujące uzasadnienie potrzeby działania na szczeblu UE, w szczególności:

— przedstawienie szerszych dowodów na to, że istnieją problemy, które wymagają podjęcia działań na szczeblu UE. Jeśli chodzi o inicjatywę dotyczącą alternatywnych metod rozwiązywania sporów, Rada zażądała lepszego udowodnienia, że na rynku istnieje niewydolność, a także wykazania zakresu tej niewydolności oraz jej znaczenia dla funkcjonowania rynku wewnętrznego. Podobnie w przypadku strategii UE na rzecz ochrony i dobrostanu zwierząt Rada poprosiła, aby problemy związane z kompetencjami UE, takie jak zakłócenie konkurencji na rynku wewnętrznym, zostały lepiej wyodrębnione od innych problemów, w przypadku których właściwsze byłoby działanie na szczeblu państw członkowskich.

---

<sup>3</sup> Plany działania są udostępnione na stronach internetowych Komisji dotyczących oceny skutków: [http://ec.europa.eu/governance/impact/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm).

— przy niektórych okazjach Rada stwierdziła, że baza dowodowa wykorzystana do wykazania, że istnieje potrzeba inicjatywy ustawodawczej UE oraz że będzie ona proporcjonalna, była niewystarczająca, np. w przypadku wymienionej wyżej inicjatywy dotyczącej alternatywnych metod rozwiązywania sporów Rada oceniła, że „nie było wystarczającej jasności co do kosztów i korzyści pełnego objęcia UE alternatywnymi metodami rozwiązywania sporów na szczeblu europejskim i państw członkowskich”. Podobnie, jeśli chodzi o inicjatywę w zakresie dostępu do podstawowego rachunku płatniczego, w opinii Rady nadal istniała potrzeba wykazania w bardziej przekonujący sposób, że konieczne jest wprowadzenie wiążącego instrumentu UE oraz że będzie on proporcjonalny. Służby Komisji wprowadziły uwagi Rady do końcowego sprawozdania z oceny skutków.

## 2.2. Parlamenti narodowe

Mechanizm kontroli zasady pomocniczości daje parlamentom narodowym prawo do wyrażenia opinii, czy projekt aktu ustawodawczego, który nie wchodzi w zakres wyłącznych kompetencji UE, jest zgodny z zasadą pomocniczości. W zależności od liczby uzasadnionych opinii stwierdzających, że projekt narusza zasadę pomocniczości<sup>4</sup>, tj. w przypadku przekroczenia w terminie ośmiu tygodni progów określonych w art. 7 protokołu, może zostać uruchomiony mechanizm tzw. „żółtej kartki” lub „pomarańczowej kartki”. Mechanizmy te wiążą się z przeglądem aktu ustawodawczego i mogą prowadzić do zmiany odpowiedniego wniosku ustawodawczego lub do jego wycofania.

W 2011 r. Komisja otrzymała 64 uzasadnione opinie od parlamentów narodowych, co stanowi wzrost o prawie 75% w porównaniu z 2010 r., pierwszym rokiem funkcjonowania mechanizmu kontroli zasady pomocniczości. Pomimo tego wzrostu, 64 uzasadnione opinie nadal stanowią tylko około 10% łącznej liczby 622 opinii otrzymanych przez Komisję w 2011 r. w ramach jej szerszego politycznego dialogu z parlamentami narodowymi.

Tak jak w pierwszym roku stosowania nowego mechanizmu kontroli zasady pomocniczości, tematyka uzasadnionych opinii parlamentów narodowych pozostaje dość różnorodna: 64 uzasadnione opinie otrzymane w 2011 r. odnosiły się do 28 różnych wniosków Komisji. Większość uzasadnionych opinii koncentrowała się na wnioskach ustawodawczych z dziedziny opodatkowania, rolnictwa, rynku wewnętrznego oraz sprawiedliwości. Wnioski, które spowodowały napływ największej liczby uzasadnionych opinii, dotyczyły wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (dziewięć), tymczasowego przywrócenia w wyjątkowych okolicznościach kontroli granicznej na granicach wewnętrznych (sześć), wspólnych europejskich przepisów dotyczących sprzedaży (pięć) oraz rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku (pięć). Parlamenti narodowe, które najbardziej aktywnie wydawały uzasadnione opinie, to szwedzki *Riksdag*, luksemburska *Chambre des Députés* (niższa izba) oraz polski Sejm i Senat (niższa i wyższa izba).

---

<sup>4</sup> Uzasadniona opinia to opinia przesłana przez parlament narodowy do Komisji (lub Parlamentu Europejskiego, Rady, Trybunału Sprawiedliwości, Europejskiego Banku Centralnego lub Europejskiego Banku Inwestycyjnego - w zależności od tego, która instytucja zaproponowała dany akt prawodawczy) w terminie ośmiu tygodni określonym w protokole i stwierdzająca naruszenie zasady pomocniczości.

W 2011 r. w żadnym przypadku nie osiągnięto progu niezbędnego do uruchomienia mechanizmu tzw. żółtej lub pomarańczowej kartki. Oprócz wyżej wymienionych aktów, znaczna większość z 28 wniosków ustawodawczych, co do których parlamenty narodowe wydały uzasadnione opinie w 2011 r., doczekała się najwyżej trzech uzasadnionych opinii. Ze względu na swoje polityczne zobowiązania wobec parlamentów narodowych, Komisja odpowiedziała lub pracuje nad przygotowaniem odpowiedzi na każdą uzasadnioną opinię w kontekście dialogu politycznego oraz uwzględnia je w następczych międzyinstytucjonalnych dyskusjach i negocjacjach.

Każdy parlament narodowy wybiera swoją własną wewnętrzną procedurę do przyjęcia uzasadnionych opinii oraz formę, w jakiej są one przesyłane Komisji. Powoduje to dużą różnorodność formy, długości oraz szczegółowości opinii oraz tego, jakie podmioty są zaangażowane w proces ich przyjmowania. Biorąc pod uwagę, że mechanizm dialogu politycznego oraz mechanizm kontroli zasady pomocniczości w nieunikniony sposób do pewnego stopnia się nakładają, jedyna prośba skierowana przez przewodniczącego Komisji José Manuela Barroso do parlamentów narodowych w jego piśmie z dnia 1 grudnia 2009 r.<sup>5</sup> dotyczyła „rozróżniania w ich opiniach w jak największym możliwym stopniu pomiędzy aspektem pomocniczości oraz uwagami co do istoty wniosku, oraz możliwie jak najwyraźniejszego stwierdzenia, jaka jest ich ocena zgodności wniosku z zasadą pomocniczości”. Komisja nadal będzie kładła nacisk na tę ostatnią kwestię podczas swoich kontaktów z parlamentami narodowymi.

Oprócz bardziej formalnych aspektów, treść oraz argumentacja w uzasadnionych opiniach przekazanych Komisji w 2011 r. także się różniły. W niektórych przypadkach parlamenty narodowe wysuwały rzeczowe argumenty, aby uzasadnić naruszenie zasady pomocniczości, takie jak potencjalny negatywny wpływ proponowanego środka na ogólną sytuację gospodarczą, podczas gdy inne opierały swoje wnioski na argumentach dotyczących pomocniczości lub proporcjonalności lub rzekomo niewłaściwej lub nieokreślonej podstawy prawnej. Ponadto parlamenty narodowe w niektórych przypadkach wykorzystywały uzasadnione opinie do wyrażenia swojego sprzeciwu wobec proponowanego wykorzystania aktów delegowanych w danej dziedzinie lub wobec braku uzasadnienia dotyczącego pomocniczości w uzasadnieniu (zob. pkt 3.1). Jak stwierdzono we wspomnianym wyżej piśmie przewodniczącego Barroso, Komisja będzie „brała pod uwagę wszystkie uzasadnione opinie zawierające zastrzeżenia wobec zgodności wniosku ustawodawczego z zasadą pomocniczości (...), nawet jeśli różne uzasadnione opinie będą zawierały różne uzasadnienia co do niezgodności z zasadą pomocniczości.” Zgodnie ze swoją wykładnią mechanizmu kontroli zasady pomocniczości, Komisja uważa, że wydanie uzasadnionej opinii w sprawie wniosku Komisji oraz argumenty w niej zawarte pozostają w wyłącznej kompetencji każdego parlamentu narodowego.

Ponieważ w niektórych uzasadnionych opiniach w 2011 r. podkreślono niewystarczające uzasadnienie dotyczące pomocniczości lub jego brak, a w niektórych opiniach stwierdzono, że stanowi to formalne naruszenie zasady pomocniczości, Komisja ponownie podtrzymuje swoje zobowiązanie do zagwarantowania odpowiedniego uzasadnienia w zakresie pomocniczości w uzasadnieniach wszystkich wniosków ustawodawczych objętych zakresem mechanizmu kontroli zasady pomocniczości.

---

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/relations/relations\\_other/npo/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_pl.htm)

### 2.3. Parlament Europejski i Rada

Prawodawcy również ponoszą odpowiedzialność za zapewnienie zgodności wniosku z zasadami pomocniczości i proporcjonalności oraz za przedstawienie uzasadnienia, jeśli proponowane przez nich zmiany mają wpływ na zakres działania UE<sup>6</sup>.

W Radzie za zapewnienie zgodności z tymi zasadami odpowiada Komitet Stałych Przedstawicieli (Coreper)<sup>7</sup>. W Parlamencie Europejskim regulamin wewnętrzny zawiera szczególnie przepis dotyczący „badania przestrzegania zasady pomocniczości”<sup>8</sup>, w którym stwierdzono, że zgodność jest sprawdzana przez komisję odpowiedzialną za dany projekt ustawodawczy wraz z Komisją Prawną, oraz że odpowiedzialna komisja nie może przeprowadzić swojego ostatecznego głosowania przed upływem terminu ośmiu tygodni.

Należy również zauważyć, że w 2011 r. Komisja otrzymała niewiele pytań parlamentarnych (32 spośród 12 000), które dotyczyły kwestii związanych z przestrzeganiem zasady pomocniczości i proporcjonalności. Obejmowały one głównie prośby o uzasadnienie zgodności określonych wniosków Komisji z tymi zasadami i częściowo odzwierciedlały wątpliwości zgłaszane przez inne instytucje lub podmioty.

### 2.4. Komitet Regionów

Komitet Regionów wyraża opinie w ramach konsultacji lub z własnej inicjatywy. Zgodnie z art. 8 protokołu ma on również prawo zakwestionować na mocy art. 263 TFUE ważność prawodawstwa, jeśli chodzi o zgodność z zasadą pomocniczości, ale tylko w obszarach, w których na mocy TFUE należy się z nim skonsultować.

Monitorowanie zasady pomocniczości przez Komitet wyraża się w jego opiniach, w działaniach Sieci Monitorującej Stosowanie Zasady Pomocniczości lub poprzez uwagi wnoszone w ramach mechanizmu kontroli zasady pomocniczości przez parlamenty regionalne posiadające uprawnienia prawodawcze do parlamentów narodowych. Sposoby konsultowania się przez parlamenty narodowe z parlamentami regionalnymi posiadającymi uprawnienia prawodawcze są bardzo różne i w tym kontekście termin ośmiu tygodni stanowi prawdziwe wyzwanie. Kilka parlamentów regionalnych zaczęło przysyłać swoje opinie w sprawie pomocniczości bezpośrednio do Komisji, do celów informacyjnych.

Chociaż w 2011 r. nie odnotowano żadnego przypadku naruszenia zasady pomocniczości, Komitet częściej odwoływał się do tej zasady w swoich opiniach i zamierza zwiększyć liczbę ocen pomocniczości zawartych w swoich ostatecznych opiniach. Komitet nadal posługuje się swoim schematem do analizy pomocniczości i proporcjonalności.

W ramach Sieci Monitorującej Stosowanie Zasady Pomocniczości (SMN) Komitetu działało pod koniec 2011 r. 134 partnerów. Stanowi to znaczący wzrost, zwłaszcza w odniesieniu do parlamentów i rządów regionalnych. W 2011 r. sieć SMN przeprowadziła ukierunkowane konsultacje w sprawie pięciu wniosków Komisji (instrument „Łącząc Europę”, ograniczenie formalności administracyjnych w stosunku do obywateli, przegląd polityki UE dotyczącej jakości powietrza i emisji, efektywność energetyczna oraz integracja Romów<sup>9</sup>). Uruchomiła

<sup>6</sup> Zob. porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie pomocniczości (Dz.U. C 329 z 6.12.1993, s. 132).

<sup>7</sup> Decyzja Rady 2009/937/WE (Dz.U. L 325 z 11.12.2009, s. 35).

<sup>8</sup> Artykuł 38a.

<sup>9</sup> Odpowiednio: COM(2011)665, COM(2010)747, SEC(2011)342, COM(2011)370 oraz 173.

również drugi plan działań skoncentrowany na polityce TEN-T w celu określenia najlepszych praktyk w zakresie stosowania zasady pomocniczości w europejskich regionach i miastach.

W 2011 r. trwały również przygotowania do uruchomienia strony internetowej REGPEX, która ma pomóc regionom z uprawnieniami prawodawczymi w odgrywaniu roli w mechanizmie kontroli zasady pomocniczości oraz zapewnić wymianę informacji między parlamentami regionalnymi i rządami podczas przygotowywania analiz pomocniczości. Strona została uruchomiona w marcu 2012 r.<sup>10</sup>.

Gotowość do wzmocnienia dalszej współpracy i wymian w zakresie wdrażania protokołu odzwierciedla ponadto zmieniona umowa o współpracy między Komisją Europejską i Komitetem Regionów. Negocjacje w sprawie umowy rozpoczęły się w 2011 r. i została ona podpisana dnia 16 lutego 2012 r.<sup>11</sup>.

## **2.5. Trybunał Sprawiedliwości**

Zgodnie z art. 263 TFUE Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej kontroluje legalność aktów ustawodawczych w odniesieniu do ich zgodności z zasadą pomocniczości. W protokole stwierdza się, że skargi do Trybunału mogą być wnoszone przez Komitet Regionów lub państwa członkowskie – działające samodzielnie lub w imieniu swoich parlamentów narodowych.

Wyrok w sprawie *Luksemburg przeciwko Parlamentowi i Komisji*<sup>12</sup> potwierdził, co zostało już zauważone w wyroku w sprawie rozporządzenia UE dotyczącego roamingu<sup>13</sup>, objętego sprawozdaniem z 2009 r. Podczas analizowania zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności Trybunał będzie się odwoływał do oceny skutków Komisji.

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

W tym punkcie przedstawiony zostanie przegląd wniosków Komisji, które wywołały największe dyskusje dotyczące pomocniczości i proporcjonalności.

### **3.1. Działania następcze dotyczące przypadków wspomnianych w poprzednich sprawozdaniach**

W niektórych przypadkach wspomnianych w poprzednich sprawozdaniach, np. *dyrektywy w sprawie opłat za ochronę lotnictwa*<sup>14</sup>, *dyrektywy ustanawiającej ramy dla ochrony gleby*<sup>15</sup>, *dyrektywy w sprawie równego traktowania w obszarach innych niż zatrudnienie*<sup>16</sup> oraz

---

<sup>10</sup> <http://extranet.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>

<sup>11</sup> <http://cor.europa.eu/en/about/interinstitutional/Documents/EN.pdf>

<sup>12</sup> Sprawa C-176/09.

<sup>13</sup> Sprawa C-58/8 Vodafone Ltd, Telefónica O2 Europe plc, T-Mobile International AG, Orange Personal Communications Services Ltd przeciwko Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform dotycząca rozporządzenia WE nr 717/2007.

<sup>14</sup> COM(2009) 217. W odniesieniu do tego przypisu i dalszych odnośników szczegółowe informacje na temat dyskusji międzyinstytucjonalnych są udostępnione w bazie danych PreLex: <http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm>

<sup>15</sup> COM(2006) 232

<sup>16</sup> COM(2008) 426

*dyrektywy w sprawie upraw organizmów zmodyfikowanych genetycznie*, trwające procedury legislacyjne nie poskutkowały ważniejszymi wydarzeniami w 2011 r.. Debata w PE i w Radzie na temat dyrektywy w sprawie pracowników sezonowych była kontynuowana, nie pojawiły się jednak kwestie związane z pomocniczością ani proporcjonalnością.

Prawodawcy nadal nie osiągnęli porozumienia w zakresie wspomnianej w sprawozdaniu za 2008 r. dyrektywy w sprawie urlopu macierzyńskiego<sup>17</sup>. Podczas posiedzenia Rady ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów w czerwcu 2011 r. Rada przyjęła do wiadomości sprawozdanie z postępów, w którym odnotowano obawy niektórych delegacji wzywających do właściwego rozważenia zasady pomocniczości oraz różnorodnych sytuacji w różnych państwach członkowskich. Niektóre delegacje na posiedzeniu przypomniły zaprotokołowane oświadczenie ośmiu delegacji podczas posiedzenia Rady w grudniu 2010 r., proponujące, aby każde państwo członkowskie miało swobodę decydowania co do stopnia ochrony, równocześnie respektując pewne minimalne wymogi, zgodnie z zasadą pomocniczości. Były pewne głosy nawołujące do zaprzestania prac w Radzie nad tą kwestią.

Podczas międzyinstytucjonalnych dyskusji w grudniu 2011 r. osiągnięto porozumienie co do wniosku dotyczącego dystrybucji żywności wśród osób najbardziej potrzebujących; w sprawie tego wniosku napłynęły w 2011 r. trzy uzasadnione opinie parlamentów narodowych. Parlament Europejski wyraził silne poparcie dla kontynuowania programu po roku 2013. Rada również osiągnęła porozumienie polityczne co do kontynuowania programu po roku 2013. W swoim oświadczeniu Komisja odnotowała opinię znacznej grupy państw członkowskich, aby nie kontynuować programu po 2013 r. Jednak pozostaje to bez uszczerbku dla ustanowionego w traktacie prawa Komisji do inicjatywy.

Podczas sesji plenarnej Parlamentu Europejskiego w lutym 2012 r. przyjęto sprawozdanie na temat wniosku w sprawie systemu gwarancji depozytów, w przypadku którego niemożliwe było osiągnięcie porozumienia w pierwszym czytaniu. Wniosek ten skutkował przedłożeniem przez parlamenty narodowe trzech uzasadnionych opinii w 2010 r. Jednak zarówno sprawozdawca, poseł Simon (S&D/DE), jak i duńska prezydencja w Radzie wyrazili gotowość kontynuowania negocjacji w celu zawarcia wczesnego porozumienia w drugim czytaniu.

Ponadto dyrektywa w sprawie praw konsumentów została formalnie przyjęta przez Radę w październiku 2011 r.

### **3.2. Inne przypadki dyskusji na temat pomocniczości**

#### *Wspólna skonsolidowana podstawa opodatkowania osób prawnych<sup>18</sup>*

W marcu 2011 r. Komisja zaproponowała wspólny system obliczania podstawy opodatkowania osób prawnych prowadzących działalność gospodarczą w UE. Celem tego wniosku jest znaczące obniżenie obciążeń administracyjnych, kosztów przestrzegania przepisów związanych z przeliczeniem cen, umożliwienie transgranicznego rozliczania strat oraz rozwiązanie problemu niepewności prawnej, z którym stykają się obecnie

---

<sup>17</sup> COM(2008) 637

<sup>18</sup> COM(2011) 121



przedsiębiorstwa w UE mając do czynienia z 27 różnymi systemami krajowymi określającymi ich zyski podlegające opodatkowaniu.

W 2011 r. największa liczba opinii od parlamentów narodowych napłynęła w sprawie wspomnianego wniosku, łącznie było to 17 opinii, z czego dziewięć stanowiły uzasadnione opinie w rozumieniu protokołu, stwierdzające, że wniosek narusza zasadę pomocniczości. Ponieważ otrzymane uzasadnione opinie stanowiły tylko 13 głosów, tzw. procedura żółtej kartki, która wymaga przynajmniej 18 głosów, nie mogła zostać uruchomiona.

Ponadto oprócz stwierdzenia niedociągnięć w uzasadnieniu pomocniczości wniosku, niektóre parlamenty wyraziły również obawy, że wniosek zawiera regulacje w dziedzinie należącej do obszaru kompetencji państw członkowskich. Twierdziły, że wniosek wpłynąłby negatywnie na państwa członkowskie, ponieważ nie byłyby one uprawnione do wykorzystywania podatku od przedsiębiorstw jako narzędzia pobudzającego wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Uważały, że pozbawiłoby to państwa członkowskie ich indywidualnej przewagi konkurencyjnej i spowodowałoby pośrednią presję na krajowe stawki opodatkowania, co doprowadziłoby do pogorszenia sytuacji budżetowej oraz spadku dochodów z podatków. Ponadto w dwóch uzasadnionych opiniach podniesiono kwestię proporcjonalności, twierdząc, że wniosek idzie dalej niż to konieczne i prowadzi do powstania dwóch różnych systemów podatku od przedsiębiorstw, co spowoduje niepotrzebne obciążenia administracyjne.

Odpowiadając parlamentom narodowym, Komisja stwierdziła, że obecnie dziedzina podatków wchodzi w zakres kompetencji dzielonych oraz że art. 115 TFUE stanowi podstawę prawną dla środków w tej dziedzinie. To na tej podstawie Komisja przyjęła projekt aktu ustawodawczego w celu wyeliminowania utrudnień i dysproporcji podatkowych, wynikających głównie z rozdrobnienia wewnętrznego rynku unijnego na 27 oddzielnych systemów podatkowych. Przedsiębiorstwa stykają się z tymi przeszkodami, prowadząc działalność na rynku wewnętrznym. Wspólna skonsolidowana podstawa opodatkowania osób prawnych ma przynieść przedsiębiorstwom oszczędności, a tym samym zachęcać je do rozszerzania działalności poza granice państw, nie tylko w przypadku istniejących międzynarodowych grup, ale także w przypadku przedsiębiorstw krajowych, w tym MŚP, które obecnie nie mogą sobie pozwolić na założenie siedziby za granicą. Dlatego wspólna skonsolidowana podstawa opodatkowania osób prawnych powinna przynieść pozytywne efekty skali oraz pobudzić inwestycje transgraniczne przedsiębiorstw. Ponadto Komisja podkreśla, że wniosek nie ma wpływu na suwerenność państw członkowskich w określaniu indywidualnie stawek podatkowych, ponieważ ta kwestia jest uregulowana przepisami krajowymi.

Wniosek podlega specjalnej procedurze ustawodawczej i jest obecnie omawiany w Radzie. Parlament Europejski wydał pozytywną opinię w sprawie wniosku dnia 19 kwietnia 2012 r.

*Tymczasowe przywrócenie w wyjątkowych okolicznościach kontroli granicznej na granicach wewnętrznych<sup>19</sup>*

Wniosek w sprawie rozporządzenia przyjęty we wrześniu 2011 r., opierający się na konkluzjach Rady Europejskiej z czerwca 2011 r., ma na celu wzmocnienie zarządzania obszarem bez kontroli na granicach wewnętrznych (strefą Schengen). Dzięki wnioskowi możliwe będzie skuteczne reagowanie w wyjątkowych okolicznościach, które mogłyby

---

<sup>19</sup> COM(2011)560

stwarzać zagrożenie dla całościowego funkcjonowania współpracy w ramach systemu Schengen, bez narażania na szwank zasady swobodnego przepływu osób.

Komisja otrzymała 11 opinii od parlamentów narodowych w sprawie tego wniosku, z czego 6 stanowiły uzasadnione opinie. Parlamente narodowe twierdziły, że wniosek narusza sferę suwerenności narodowej państw członkowskich, które mają lepsze możliwości oceny, czy potrzebne jest ewentualne przywrócenie kontroli granicznych, oraz podjęcia takiej decyzji. Ponadto niektóre parlamente narodowe uznały, że zgodność z zasadą pomocniczości nie została właściwie uzasadniona. Argumenty przytoczone przez parlamente narodowe powróciły również podczas dyskusji nad tym wnioskiem w Radzie.

Odpowiadając parlamentom narodowym, które zgłosiły zastrzeżenia co do pomocniczości, Komisja skupiła się na tym, że strefa Schengen to atut wspólny dla całej UE, dlatego też każda decyzja mająca na nią wpływ powinna być podejmowana na szczeblu UE, a nie indywidualnie. Przepisy regulujące tworzenie i utrzymanie takiego obszaru bez granic wewnętrznych podlegają prawodawstwu UE, a wszelkie wyjątki od zasady swobodnego przepływu osób powinny być przyjmowane na tym szczeblu. Komisja stwierdziła również, że wniosek w pełni respektuje suwerenną odpowiedzialność państw członkowskich w odniesieniu do utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego.

#### *Dane dotyczące przelotu pasażera<sup>20</sup>*

Komisja otrzymała dziesięć opinii od parlamentów narodowych na temat tego wniosku, w większości z nich stwierdzono, że wniosek Komisji jest zgodny z zasadą pomocniczości. Jednak pięć izb uznało, że wniosek nie jest zgodny z zasadą proporcjonalności, ponieważ przewiduje nieproporcjonalnie długi okres proponowanego przechowywania danych.

#### **4. PODSUMOWANIE**

Podobnie jak w latach poprzednich większość wniosków Komisji została przyjęta przez współprawodawców bez większych dyskusji na temat pomocniczości i proporcjonalności. W 2011 r. progi dla tzw. „żółtej kartki” i „pomarańczowej kartki” nie zostały osiągnięte, a uzasadnione opinie w rozumieniu protokołu, tj. stwierdzające naruszenie zasady pomocniczości, stanowiły jedynie niewielki odsetek (ok. 10%) opinii parlamentów narodowych przesłanych Komisji w kontekście dialogu politycznego. Równocześnie w przypadkach, w których zgodność z zasadą pomocniczości oraz proporcjonalności została zakwestionowana, opinie instytucji i innych zaangażowanych podmiotów są czasem bardzo rozbieżne.

Zasady pomocniczości i proporcjonalności są fundamentalnymi elementami procesu formułowania polityki przez instytucje UE; a oceny skutków przeprowadzane przez Komisje pozostają głównym narzędziem do analizowania kwestii pomocniczości i proporcjonalności podczas etapu przedlegislacyjnego i gdzie Rada ds. Oceny Skutków odgrywa znaczącą rolę. Jednak praktyka instytucjonalna pokazuje, że sposób, w jaki te zasady są interpretowane i stosowane na etapie legislacyjnym, często zależy od kontekstu politycznego, podkreślając tym samym ich wymiar polityczny.

---

<sup>20</sup> COM(2011)32

Sposób, w jaki większość parlamentów narodowych wdraża protokół oraz wykorzystuje mechanizm kontroli zasady pomocniczości, uwydatnił, że to nowe narzędzie ma głównie charakter polityczny. Fakt ten Komisja podkreśliła już w piśmie przewodniczącego Barroso z dnia 1 grudnia 2009 r.

Mechanizm kontroli zasady pomocniczości posłużył do uczynienia procesu bardziej przejrzystym i wyraźnie pomógł poddać politykę UE pod publiczną debatę w państwach członkowskich, a tym samym zwiększyć świadomość ogółu społeczeństwa co do tych zagadnień.

## ZALACZNIK

### Wykaz inicjatyw Komisji, w przypadku których parlamenty narodowe przedstawiły w 2011 r. uzasadnione opinie dotyczące poszanowania zasady pomocniczości

	Tytuł	Izby narodowe, które przedstawiły uzasadnione opinie
1.	Wspólna skonsolidowana podstawa opodatkowania osób prawnych, COM(2011)121	UK House of Commons BG Narodno Sabranie SE Riksdag NL Tweede Kamer PL Sejm ML Kamra tad-Deputati IE Dail Eireann RO Camera Deputaților SK Národná Rada
2.	Tymczasowe przywrócenie w wyjątkowych okolicznościach kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, COM(2011)560	FR Assemblée nationale Obie izby NL PO Assembleia da República SE Riksdag RO Senatul SK Národná Rada
3.	Rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku, COM(2010)799	PL Sejm PL Senat DK Folketing LU Chambre des Députés SE Riksdag
4.	Wspólne europejskie przepisy dotyczące sprzedaży, COM(2011)635	AT Bundesrat DE Bundestag UK House of Commons BE Sénat BE Chambre des Représentants
5.	Jurysdykcja, prawo właściwe, uznawanie i wykonywanie orzeczeń sądowych w zakresie skutków majątkowych zarejestrowanych związków partnerskich, COM(2011)127	PL Senat PL Sejm RO Senatul IT Senato della Repubblica
6.	Wymogi ostrożnościowe dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, COM(2011)452	UK House of Commons SE Riksdag FR Sénat
7.	Wspólny system podatku od transakcji finansowych COM(2011)594	CY Vouli ton Antiprosopon SE Riksdag MT Kamra tad-Deputati
8.	Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji (2014-2020), COM(2011)608	Obie izby NL SE Riksdag DK Folketing
9.	Szczegółowe wymogi dotyczące ustawowych badań sprawozdań finansowych jednostek interesu publicznego – COM(2011)779	BE Chambre des Représentants SK Národná Rada SE Riksdag
10.	Normy handlowe, COM(2010)738	LU Chambre des Députés PL Senat

11.	Restrukturyzacja wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej, COM(2011)169	BG Narodno Sabranie Obie izby ES
12.	Wzmocniona współpraca w dziedzinie tworzenia jednolitego systemu ochrony patentowej, COM(2011)215 oraz wzmocniona współpraca w dziedzinie tworzenia jednolitego systemu ochrony patentowej w odniesieniu do odpowiednich ustaleń dotyczących tłumaczeń, COM(2011)216	IT Camera dei Deputati Obie izby ES
13.	Dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej, COM(2011)370	FI Eduskunta SE Riksdag
14.	Warunki podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe oraz nadzór ostrożnościowy nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, COM(2011)453	SE Riksdag RO Camera Deputaţilor
15.	Przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej, COM(2011)652	DE Bundesrat LU Chambre des Députés
16.	Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), COM(2011)627	DE Bundesrat (wraz z uzasadnioną opinią dotyczącą COM(2011)625) LU Chambre des Députés
17.	Rozporządzenie w odniesieniu do dystrybucji produktów żywnościowych wśród osób najbardziej potrzebujących w Unii, COM(2011)634	SE Riksdag UK House of Lords
18.	Stosunki umowne w sektorze mleka i przetworów mlecznych, COM(2010)728	PL Sejm
19.	Finansowanie wspólnej polityki rolnej, COM(2010)745	PL Senat
20.	Jurysdykcja i uznawanie orzeczeń sądowych oraz ich wykonywanie w sprawach cywilnych i handlowych, COM(2010)748	Obie izby NL
21.	Integracja rejestrów centralnych, rejestrów handlowych i rejestrów spółek, COM(2011)79	PL Sejm
22.	Jurysdykcja, prawo właściwe, uznawanie i wykonywanie orzeczeń sądowych w zakresie małżeńskich ustrojów majątkowych, COM(2011)126	IT Senato della Repubblica

23.	Żywność przeznaczona dla niemowląt i małych dzieci oraz żywność specjalnego przeznaczenia medycznego, COM(2011)353	IT Senato della Repubblica
24.	Opis, prezentacja, etykietowanie i ochrona oznaczeń geograficznych aromatyzowanych produktów sektora wina, COM(2011)530	LU Chambre des Députés
25.	Mechanizm wymiany informacji w odniesieniu do umów międzyrządowych w dziedzinie energii między państwami członkowskimi a państwami trzecimi, COM(2011)540	LU Chambre des Députés
26.	Program Unii Europejskiej na rzecz przemian i innowacji społecznych, COM(2011)609	SE Riksdag
27.	Przepisy szczegółowe dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i celu „Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” oraz uchylene rozporządzenia (WE) nr 1080/2006, COM(2011)614	LU Chambre des Députés
28.	Wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1083/2006, COM(2011)615	IT Camera dei Deputati