



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 30.7.2013 r.
COM(2013) 566 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI
SPRAWOZDANIE ROCZNE ZA 2012 R.
W SPRAWIE POMOCNICZOŚCI I PROPORCJONALNOŚCI

SPRAWOZDANIE KOMISJI

SPRAWOZDANIE ROCZNE ZA 2012 R. W SPRAWIE POMOCNICZOŚCI I PROPORCJONALNOŚCI

1. WPROWADZENIE

Niniejszy dokument stanowi dwudzieste 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).

Sprawozdanie dotyczy tego, w jaki sposób te dwie zasady wdrażane są przez różne instytucje i organy UE oraz czy praktyka uległa zmianie w porównaniu z poprzednimi latami. W sprawozdaniu analizuje się szczegółowo niektóre wnioski Komisji, które były przedmiotem uzasadnionych opinii w 2012 r. Ponieważ w 2012 r. parlamenty narodowe po raz pierwszy uruchomiły procedurę „żółtej kartki”, wprowadzoną traktatem lizbońskim, sprawozdanie koncentruje się na tej konkretnej sprawie. 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 2012 w sprawie stosunków z parlamentami narodowymi¹.

2. STOSOWANIE ZASAD POMOCNICZOŚCI I PROPORCJONALNOŚCI PRZEZ INSTYTUCJE

2.1. Komisja

Komisja, na mocy prawa inicjatywy ustawodawczej, ma obowiązek zapewnić, aby już na wczesnym etapie formułowania polityki dokonywano prawidłowych wyborów dotyczących tego, czy i jak wystąpić o podjęcie działania na szczeblu unijnym.

W związku z powyższym oraz zgodnie z zobowiązaniem na rzecz inteligentnych regulacji Komisja sprawdza, zanim zaproponuje nowe inicjatywy, czy UE ma prawo do podjęcia działania i czy cele proponowanego działania nie mogą zostać w wystarczającym stopniu osiągnięte przez państwa członkowskie.

Komisja przygotowuje najpierw publicznie dostępne plany działania² w odniesieniu do wszystkich znaczących inicjatyw. Plany działania zawierają wstępny opis możliwych inicjatyw oraz zarys planów Komisji dotyczących prac w zakresie polityki i konsultacji. Plany działania zawsze zawierają wstępne uzasadnienie działania z punktu widzenia zasad pomocniczości i proporcjonalności.

Na kolejnym etapie formułowania polityki w ramach procesu oceny skutków przeprowadza się pełniejszą analizę kwestii dotyczących zasady pomocniczości, z uwzględnieniem opinii wyrażonych w trakcie konsultacji z zainteresowanymi stronami. W tym celu w wytycznych w sprawie oceny skutków regulacji³ przedstawia się zestaw ustrukturyzowanych pytań do celów analizy w zakresie pomocniczości i proporcjonalności, które stanowią podstawę oceny prawa UE do działania i uzasadnienia działania na szczeblu UE.

¹ COM(2013) 565.

² http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/planned_ia_en.htm.

³ SEC(2009) 92.

Kwestie pomocniczości i proporcjonalności możliwego działania UE ocenia się zatem na podstawie wszystkich dostępnych dowodów. Ocena ta podlega następnie szczegółowej kontroli Rady ds. Oceny Skutków⁴.

Mając świadomość kluczowego znaczenia ocen skutków dla dostarczania dowodów na potrzeby decydentów, w sprawozdaniu rocznym za 2012 r.⁵ Rada podkreśliła konieczność zapewnienia rzetelnego i szczegółowego uzasadnienia dotyczącego zasady pomocniczości we wszystkich ocenach skutków.

W 2012 r. Rada ds. Oceny Skutków zbadała 97 ocen skutków i wydała 144 opinie. 33 % opinii zawierało uwagi dotyczące kwestii pomocniczości.

Jedną ze spraw, której dotyczyły uwagi Rady ds. Oceny Skutków w zakresie zasady pomocniczości, była ocena skutków na potrzeby wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie zbiorowego zarządzania prawami autorskimi i prawami pokrewnymi (COM(2012) 372). W tym przypadku Rada ds. Oceny Skutków wezwała odpowiedzialny departament do „poprawy oceny konieczności, terminu i wartości dodanej działania UE w ramach proponowanej podstawy prawnej (dotyczącej jednolitego rynku i różnorodności kulturowej)”. W rezultacie w zmienionej ocenie skutków w bardziej przejrzysty sposób przedstawiono przyczyny podjęcia proponowanej inicjatywy UE, na przykład lepiej wyjaśniono transnarodowy charakter zidentyfikowanych problemów, dowodząc, że istniejące ramy prawne na poziomie tak krajowym, jak i unijnym okazały się niewystarczające, aby wyeliminować istniejące problemy.

W przypadku oceny skutków na potrzeby wniosku w sprawie rozporządzenia ustanawiającego Europejski Ochotniczy Korpus Pomocy Humanitarnej⁶ Rada ds. Oceny Skutków zasugerowała „wyraźniejsze przedstawienie konieczności i wartości dodanej działania UE, tak aby oczekiwania polityczne można było sformułować we właściwym kontekście”. Rada wezwała również służbę prowadzącą do „wyraźniejszego odniesienia się do kwestii komplementarności i koordynacji prac [Europejskiego Ochotniczego Korpusu Pomocy Humanitarnej] z działaniami innych organizacji, mając na względzie obawy zainteresowanych stron dotyczące powielania zadań i konkurencji”. W zmienionym sprawozdaniu z oceny skutków uwzględniono powyższe zalecenia i przedstawiono dokładniejsze uzasadnienie działania UE.

Opinie Rady ds. Oceny Skutków przyczyniają się do poprawy analizy zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności, a także stanowią, wraz z samymi sprawozdaniami z oceny skutków, istotne elementy leżące u podstaw procesu decyzyjnego Komisji.

2.2. Parlamenty narodowe

W 2012 r. Komisja otrzymała 70 uzasadnionych opinii od parlamentów narodowych, co stanowi nieznaczny wzrost (o około 9 %) w porównaniu z rokiem poprzednim (64 w 2011 r.). Odsetek uzasadnionych opinii otrzymanych w 2012 r. był jednak równy ogólnej liczbie opinii, które Komisja otrzymała w 2012 r. w kontekście szerszego dialogu politycznego z parlamentami narodowymi (663). Podobnie jak w latach 2010 i 2011, stanowiły one nieco ponad 10 %. W 2012 r. parlamenty narodowe po raz pierwszy uruchomiły procedurę „żółtej kartki” w kontekście mechanizmu kontroli zasady pomocniczości w odpowiedzi na wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia w sprawie wykonywania prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług. Bardziej szczegółowy opis tej sprawy znajduje się w rozdziale 3.

⁴ http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/iab_en.htm.

⁵ http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/iab_report_2012_en_final.pdf.

⁶ COM(2012) 514.

Uzasadnione opinie są w dalszym ciągu bardzo zróżnicowane pod względem formy oraz rodzaju argumentów wysuwanych przez parlamenty narodowe na poparcie wniosku, że zasada pomocniczości została naruszona. Podobnie jak w roku ubiegłym, tematyka uzasadnionych opinii parlamentów narodowych była bardzo różnorodna. 70 uzasadnionych opinii dotyczyło co najmniej 23 wniosków Komisji. Drugim wnioskiem, którego dotyczyło najwięcej uzasadnionych opinii, po wniosku w sprawie rozporządzenia Monti II (12 uzasadnionych opinii), był wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (5). Każdego z ośmiu kolejnych wniosków dotyczyły po trzy uzasadnione opinie (więcej informacji w załączniku). Wydaje się, że tendencja ta potwierdza zróżnicowane interesy polityczne parlamentów narodowych, które kierują się różnymi priorytetami przy wyborze wniosków Komisji do objęcia kontrolą w kontekście mechanizmu kontroli zasady pomocniczości oraz stosują różne kryteria przy ocenie zgodności z zasadą pomocniczości. Oznacza to, że koordynacja tych interesów pozostaje wyzwaniem.

Podobnie jak w 2011 r., szwedzki *Riksdag* był tym parlamentem narodowym, który przyjął zdecydowanie najwięcej uzasadnionych opinii (20), niemalże dwukrotnie więcej niż w 2011 r. (11). *Riksdag* kontroluje wszystkie wnioski Komisji pod względem zasady pomocniczości, powierzając to zadanie wszystkim komisjom parlamentarnym, które wydają się stosować różne kryteria. Może mieć to wpływ na liczbę uzasadnionych opinii wydawanych przez *Riksdag*⁷. Na drugim miejscu pod względem liczby wydanych uzasadnionych opinii znajduje się francuski *Sénat* (7), a na trzecim – niemiecki *Bundesrat* (5). Wymienione trzy izby odpowiadają łącznie za niemal 50 % wszystkich uzasadnionych opinii wydanych przez parlamenty narodowe w 2012 r.

Osiemnaste sprawozdanie półroczne COSAC⁸ zawiera przegląd procedur i praktyk dotyczących kontroli parlamentarnej⁹. W dokumencie tym stwierdza się, na podstawie odpowiedzi udzielonych przez parlamenty narodowe/izby na pytania zawarte w kwestionariuszu, że procedury różnią się w szczególności pod względem poglądów parlamentów narodowych na temat związku między zasadą pomocniczości a zasadą proporcjonalności. Część z nich uważa, że zasady te są równie istotne, natomiast inne są zdania, że zasada proporcjonalności jest jedynie elementem składowym zasady pomocniczości. Większość parlamentów narodowych jest jednak zdania, że kontrole pomocniczości nie są skuteczne bez włączenia kontroli proporcjonalności.

W sprawozdaniu stwierdza się, że znaczna większość parlamentów narodowych zgodziła się ze stwierdzeniem, że przedstawiane przez nie uzasadnione opinie są często oparte na szerszej interpretacji zasady pomocniczości niż wynikająca z brzmienia protokołu nr 2. Na przykład zdaniem niderlandzkiej *Eerste Kamer* „przy kontroli pomocniczości nie jest możliwe wyłączenie zasad legalności i proporcjonalności”. Czeski *Senát* uważa, że pomocniczość ma „ogólny i abstrakcyjny charakter... nie jest ścisłym i jasnym pojęciem prawnym” i że w związku z tym należy stosować szeroką interpretację. *House of Lords* Zjednoczonego Królestwa wyraził podobną opinię, opowiadając się za szerszą interpretacją tej zasady, ponieważ „choć zasada ta jest pojęciem prawnym, w praktyce jej stosowanie zależy od oceny politycznej”.

⁷ Sprawozdanie komisji konstytucyjnej Riksdag – 2012/13:KU8.

⁸ COSAC jest konferencją komisji do spraw unijnych parlamentów narodowych państw członkowskich Unii Europejskiej oraz przedstawicieli Parlamentu Europejskiego.

⁹ Osiemnaste sprawozdanie półroczne: zmiany stosowanych w Unii Europejskiej procedur i praktyk dotyczących kontroli parlamentarnej, 27 września 2012 r.

Zróznicowane opinie parlamentów narodowych na temat rozumienia i stosowania zasady pomocniczości doprowadziły do różnych opinii na temat konieczności opracowania wytycznych w celu wyjaśnienia zakresu kontroli zasady pomocniczości i powiązanych kryteriów. Jedynie połowa parlamentów narodowych, które udzieliły odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu COSAC, poparła ten pomysł. Wszystkie parlamenty narodowe, które opowiedziały się za wytycznymi, stwierdziły, że muszą mieć one charakter niewiązący.

2.3. Parlament Europejski i Rada

Za zapewnienie poszanowania zasad pomocniczości i proporcjonalności odpowiada w Radzie Komitet Stałych Przedstawicieli każdego państwa członkowskiego (Coreper). W 2012 r. Parlament Europejski utworzył nową dyrekcję horyzontalną, aby świadczyć więcej usług na rzecz komisji PE ds. oceny skutków regulacji i europejskiej wartości dodanej.

Prace nad ocenami skutków obejmują kontrole planów działania Komisji zawierających opisy planowanych prac w zakresie polityki i konsultacji oraz przeprowadzenie wstępnej oceny ocen skutków Komisji. Na wniosek poszczególnych komisji dyrekcja może również przedstawiać szczegółowe oceny dotyczące ocen skutków Komisji, uzupełniające analizy dotyczące aspektów wniosków, które nie zostały pierwotnie uwzględnione przez Komisję, oraz oceny skutków zmian rozważanych przez Parlament.

Obecnie Parlament Europejski analizuje również europejską wartość dodaną wniosków, badając potencjalne korzyści przyszłego działania EU. Na wniosek komisji Parlamentu Europejskiego możliwe jest przeprowadzenie ocen europejskiej wartości dodanej, aby ocenić potencjalne skutki i określić pozytywne i negatywne strony wniosków przedstawionych w sprawozdaniach ustawodawczych Parlamentu. Obecnie Parlament Europejski może również sporządzać sprawozdania na temat kosztów niepodjęcia działania na szczeblu UE, na temat obszarów polityki o znacznym potencjale większej skuteczności lub na temat osiągnięcia „dobra publicznego” poprzez podjęcie działania na szczeblu UE w obszarach, w których obecnie nie podejmuje się takich działań.

W 2012 r. Parlament Europejski wydał 10 wstępnych ocen dotyczących ocen skutków Komisji, jedną szczegółową ocenę dotyczącą oceny skutków Komisji oraz trzy sprawozdania na temat europejskiej wartości dodanej.

W dniu 13 września 2012 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie lepszego stanowienia prawa, która do pewnego stopnia stanowi odpowiedź na roczne sprawozdanie Komisji za 2010 r. w sprawie pomocniczości i proporcjonalności¹⁰. W tym kontekście Parlament Europejski, podobnie jak COSAC, sugeruje zbadanie sprawy w celu określenia na szczeblu UE kryteriów oceny zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności.

Ponadto w sprawozdaniu Parlamentu Europejskiego podkreśla się regionalny i lokalny wymiar kontroli zasady pomocniczości oraz wzywa się Komisję do przeprowadzenia niezależnej analizy roli parlamentów regionalnych i lokalnych w obszarze kontroli zasady pomocniczości. W odpowiedzi na sprawozdanie Parlamentu Europejskiego¹¹ Komisja potwierdziła, że Komitet Regionów sporządził już taką analizę¹².

2.4. Komitet Regionów

W 2012 r. Komitet Regionów (KR) przyjął nową strategię monitorowania stosowania zasady pomocniczości. Jej celem jest wzmocnienie struktury zarządzania pracami KR w zakresie monitorowania stosowania zasady pomocniczości, ustanowienie kompleksowego podejścia

¹⁰ COM(2011) 344.

¹¹ SP (2012) 766/2.

¹² <http://extranet.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/Study-on-Regional-Parliaments.aspx>.

do monitorowania stosowania zasady pomocniczości w całym procesie decyzyjnym EU, zaangażowanie instytucji unijnych i krajowych w te działania oraz wzmocnienie gotowości KR do wniesienia sprawy do Trybunału Sprawiedliwości.

W tym kontekście utworzono grupę sterującą ds. zasady pomocniczości w celu zapewnienia zarządzania politycznego pracami KR w zakresie monitorowania stosowania zasady pomocniczości. Przez cały rok grupa koordynuje działania z zakresu monitorowania stosowania zasady pomocniczości oraz zapewnia polityczne działania następcze w związku z takimi działaniami. Grupa jest odpowiedzialna za wyznaczanie rocznych priorytetów w zakresie pomocniczości oraz za przedstawianie wniosków dotyczących stosowania najodpowiedniejszych narzędzi i procedur Sieci Monitorującej Stosowanie Zasady Pomocniczości w celu wsparcia działań sprawozdawców KR w procesie legislacyjnym.

W zmienionej strategii podkreśla się, że działania KR w zakresie monitorowania stosowania zasady pomocniczości powinny rozpoczynać się na etapie przedlegislacyjnym. Podejście takie opiera się na roli grupy ekspertów ds. zasady pomocniczości, składającej się z 16 urzędników należących do Sieci Monitorującej Stosowanie Zasady Pomocniczości wybranych ze względu na posiadaną wiedzę fachową w zakresie pomocniczości oraz bogate doświadczenie w dziedzinie prawa UE. Podczas pierwszego posiedzenia grupy, które odbyło się w dniu 25 października 2012 r., wybrano inicjatywy, które zostaną poddane monitorowaniu w pierwszej kolejności. Na tej podstawie w dniu 30 stycznia 2013 r. prezydium KR-u przyjęło program prac w zakresie zasady pomocniczości¹³. Program obejmuje cztery inicjatywy zaplanowane w programie prac Komisji na 2013 r. (fakturowanie elektroniczne w obszarze zamówień publicznych, „Niebieski pas” na potrzeby jednolitego rynku transportu morskiego, przegląd polityki i przepisów w zakresie odpadów, ramy oceny w zakresie środowiska, klimatu i energii, aby umożliwić bezpieczne wydobycie węgłowodorów ze złóż niekonwencjonalnych), a także kwestię mobilności w miastach (która nie została objęta programem prac Komisji na 2013 r., Komisja zapowiedziała jednak, że ma zamiar wydać komunikat w sprawie miejskiego wymiaru polityki transportowej UE w 2013 r.).

Sieć Monitorująca Stosowanie Zasady Pomocniczości, ustanowiona w 2007 r., stanowi główne narzędzie KR w zakresie monitorowania i na koniec 2012 r. liczyła 141 partnerów. Liczba członków i przedstawicieli sieci ponownie wzrosła w 2012 r., zwłaszcza po przystąpieniu parlamentów oraz rządów regionalnych. Konsultacje z partnerami sieci są głównym narzędziem operacyjnym stosowanym w trakcie przygotowania projektu opinii przez sprawozdawcę KR. W 2012 r. konsultacje przeprowadzono trzykrotnie – w sprawie instrumentu „Łącząc Europę”¹⁴, w sprawie siódmego unijnego programu działań w zakresie środowiska (EAP)¹⁵ oraz w sprawie wykonywania prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług („Monti II”)¹⁶. W ramach planu działania sieci przez cały rok grupa prowadziła prace nad zmianą wytycznych TEN-T I instrumentu „Łącząc Europę”.

W lutym 2012 r. uruchomiono Regionalną Wymianę Parlamentarną REGPEX jako podsieć w ramach Sieci Monitorującej Stosowanie Zasady Pomocniczości, otwartą dla parlamentów i rządów regionów posiadających kompetencje ustawodawcze. Podsieć wspiera te regiony w wypełnianiu powierzonych im zadań w zakresie monitorowania zgodności przepisów UE z zasadą pomocniczości, w szczególności w kontekście systemu wczesnego ostrzegania

¹³ CDR2336-2012.

¹⁴ COM(2011) 659.

¹⁵ COM(2012) 95.

¹⁶ COM(2012) 130.

wprowadzonego traktatem lizbońskim i ich możliwych konsultacji z parlamentami narodowymi. Komitet Regionów postrzega REGPEX nie tylko jako techniczną bazę danych, zapewniającą dostęp do źródeł informacji i publikującą stanowiska regionalne, ale również jako sieć służącą do zacieśniania kontaktów między „regionami ustawodawczymi” UE.

W 2012 r. zgłoszono obawy o zgodność z zasadami pomocniczości i proporcjonalności, a w niektórych przypadkach wskazano potencjalne naruszenia, w odniesieniu do następujących opinii przyjętych przez KR: wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie EFRR; 7. Unijnego programu działań w zakresie środowiska; Pakietu dotyczącego zamówień publicznych; Pakietu legislacyjnego dotyczącego ochrony danych oraz delegowania pracowników w ramach świadczenia usług.

2.5. Trybunał Sprawiedliwości

W 2012 r. Trybunał Sprawiedliwości nie wydał żadnego wyroku, który w znacznym stopniu dotyczył zasady pomocniczości. W wyroku z dnia 19 grudnia 2012 r. sprawie C-288/11 P, *Mitteldeutsche Flughafen*, Trybunał Sprawiedliwości potwierdził jednak, że zasada pomocniczości nie ma zastosowania w obszarze pomocy państwa, w przypadku której Komisja posiada wyłączną kompetencję.

Ponadto w wyroku z dnia 19 kwietnia 2012 r. w sprawie C-221/10 P, *Artegoda*n, Trybunał ponownie stwierdził, że zasada pomocniczości, a mówiąc bardziej ogólnie zasady dotyczące kompetencji zawarte w Traktacie, nie skutkują powstaniem indywidualnych uprawnień, a zatem samo naruszenie tych zasad nie powoduje odpowiedzialności pozaumownej po stronie Unii i jej instytucji.

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

Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie wykonywania prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług („Monti II”)

Parlamenty narodowe wydały 12 uzasadnionych opinii dotyczących wniosku w sprawie rozporządzenia Monti II, co stanowiło 19 głosów (przy progu wynoszącym 18 głosów) i uruchomiło tak zwaną procedurę „żółtej kartki”¹⁷.

Celem wniosku Komisji było wyjaśnienie współzależności pomiędzy wykonywaniem praw socjalnych a korzystaniem ze swobody przedsiębiorczości oraz świadczenie usług w UE zapisanych w Traktacie. We wniosku podjęto próbę rozwiania obaw podniesionych przez zainteresowane strony (szczególnie związki zawodowe) w odniesieniu do tego, że w następstwie wyroków Trybunału Sprawiedliwości w sprawach Viking-Line i Laval na jednolitym rynku swobody gospodarcze stoją ponad prawem do strajku, poprzez wyjaśnienie w akcie ustawodawczym, że w przypadku tych dwóch praw nie ma pierwszeństwa jednego nad drugim. Komisja była świadoma delikatnego charakteru tej kwestii oraz trudności w osiągnięciu kompromisu między sprzecznymi interesami co do najlepszego sposobu rozwiązywania konfliktów w miejscu pracy w sytuacjach, w które zaangażowane jest przedsiębiorstwo i pracownicy w różnych państwach członkowskich.

Uzasadnione opinie wydały: SE *Riksdag* (2 głosy), DK *Folketing* (2 głosy), FI *Eduskunta* (2 głosy), FR *Sénat* (1 głos), PL *Sejm* (1 głos), PT *Assembleia da República* (2 głosy), LV

¹⁷ Zob. art. 7 ust. 2 protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

Saeima (2 głosy), *LU Chambre des Députés* (2 głosy), *BE Chambre des Représentants* (1 głos), *UK House of Commons* (1 głos), *NL Tweede Kamer* (1 głos) i *MT Kamra tad-Deputati* (2 głosy).

Większość parlamentów narodowych, które przyjęły uzasadnione opinie, zakwestionowała zastosowanie art. 352 TFUE jako podstawy prawnej wniosku. Większość z nich uznała zastosowanie tej podstawy prawnej za niewystarczająco uzasadnione. Niektóre parlamenty narodowe były zdania, że wyłączenie prawa do strajku z zakresu stosowania art. 153 TFUE spowodowałoby również wyłączenie możliwości zastosowania art. 352 TFUE jako podstawy prawnej. Tyle samo parlamentów narodowych wyraziło wątpliwości co do wartości dodanej wniosku oraz konieczności podjęcia proponowanego działania. Niektóre izby wskazały, że wniosek nie zmieni obecnej sytuacji prawnej, z kolei inne twierdziły, że nie przyczyni się do zwiększenia przejrzystości i pewności prawa. Ponadto pięć parlamentów narodowych argumentowało, że na mocy art. 153 ust. 5 TFUE prawo do strajku nie podlega kompetencji UE, natomiast inne twierdziły, że ogólna zasada i test proporcjonalności uwzględnione we wniosku nie są zgodne z zasadą pomocniczości i mogą mieć niekorzystny wpływ na prawo do strajku. Parlamenty narodowe podniosły również inne kwestie, między innymi zakwestionowały zapotrzebowanie na mechanizm alternatywnej metody rozstrzygania sporów, obawiając się ingerencji w systemy krajowe. Parlamenty zgłosiły również wątpliwości co do zapotrzebowania na mechanizm ostrzegania.

Po dogłębnej ocenie argumentów przedstawionych przez parlamenty narodowe w uzasadnionych opiniach Komisja uznała, że nie doszło do naruszenia zasady pomocniczości.

W odpowiedziach skierowanych do parlamentów narodowych, które wydały uzasadnione opinie¹⁸, Komisja wyjaśniła, że celem wniosku Komisji było wyjaśnienie ogólnych zasad i przepisów obowiązujących na poziomie UE w odniesieniu do korzystania z podstawowego prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody świadczenia usług i swobody przedsiębiorczości, w tym potrzeby pogodzenia ich w praktyce w sytuacjach transgranicznych. Komisja utrzymywała, że cel ten nie mógłby zostać osiągnięty przez państwa członkowskie działające samodzielnie, a zatem wymagał działania na poziomie Unii Europejskiej.

Jeżeli chodzi o kwestię podstawy prawnej, Komisja podjęła decyzję o zastosowaniu art. 352 TFUE ze względu na brak wyraźnego postanowienia w Traktacie. Chociaż w art. 153 ust. 5 TFUE istotnie wyłącza się prawo do strajku z zakresu kwestii, które mogą być regulowane w całej UE w ramach norm minimalnych w drodze dyrektyw, z orzeczeń Trybunału wynika jednak wyraźnie, że fakt, iż art. 153 nie ma zastosowania do prawa do strajku, nie wyklucza działań zbiorowych z zakresu prawa UE. Ponadto Komisja uznała, że rozporządzenie byłoby najbardziej odpowiednim instrumentem prawnym, ponieważ jest ono bezpośrednio stosowane i jako takie zmniejszyłoby złożoność przepisów regulacyjnych i zapewniłoby większą pewność prawa osobom podlegającym ustawodawstwu w całej Unii dzięki wyjaśnieniu obowiązujących przepisów.

Ponadto w proponowanym rozporządzeniu uznano by rolę odgrywaną przez sądy krajowe w ustalaniu faktów i upewnieniu się, czy działania służące realizacji celów stanowiących uzasadniony interes są odpowiednie do osiągnięcia tych celów i nie wykraczają poza to, co jest niezbędne do ich osiągnięcia. We wniosku uznano by również znaczenie istniejących przepisów i procedur krajowych dla wykonywania prawa do strajku, w tym istniejących instytucji alternatywnego rozstrzygania sporów, które nie uległyby zmianie ani nie zostałyby naruszone przez wniosek. Wniosek zawierałby wyjaśnienie roli alternatywnych

¹⁸ Pismo z dnia 14 marca 2013 r.

nieformalnych mechanizmów rozwiązywania sporów, które istnieją w niektórych państwach członkowskich.

Komisja stwierdziła, że zasada proporcjonalności nie została naruszona, uwzględniła jednak opinie wyrażone przez parlamenty narodowe oraz aktualny stan dyskusji nad projektem rozporządzenia prowadzonych wśród zainteresowanych stron. Komisja uznała, że najprawdopodobniej nie zdobędzie wystarczającego poparcia politycznego w Parlamencie Europejskim i w Radzie, aby móc przyjąć wniosek. W związku z tym pismami z dnia 12 i 13 września 2012 r. Komisja poinformowała Parlament Europejski, Radę i parlamenty narodowe o swoim zamiarze wycofania wniosku i wyjaśniła, że ma nadzieję, iż w ten sposób ułatwi szybkie przeprowadzenie negocjacji na temat wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE, a także umożliwi poczynienie postępów w kwestii egzekwowania praw pracowników delegowanych, co zostało podkreślone w pkt 3 lit. 1) „Paktu na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” przyjętego przez Parlament Europejski i Radę w dniach 28–29 czerwca 2012 r. Komisja podjęła decyzję o wycofaniu wniosku w sprawie rozporządzenia Monti II w dniu 26 września 2012 r.¹⁹.

*Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym*²⁰

Drugim wnioskiem, którego dotyczyło najwięcej uzasadnionych opinii w 2012 r. (5), był wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym. Wszystkie parlamenty narodowe, które przesłały uzasadnione opinie²¹, podniosły tę samą kwestię, mianowicie brak wystarczającego uzasadnienia zgodności wniosku z zasadą pomocniczości²². DE *Bundestag* stwierdził, że w art. 174 i 175 TFUE nie przewiduje się kompetencji UE w zakresie ograniczenia ubóstwa, a polityka społeczna i podejmowane w jej ramach środki podlegają kompetencjom państw członkowskich, oraz że wniosek narusza zasadę proporcjonalności. SE *Riksdag* twierdził, że najlepszym sposobem zapobiegania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu jest zatrudnienie, które pozwala na samodzielne utrzymanie się, oraz system zabezpieczenia społecznego obejmujący całe społeczeństwo. W opinii SE *Riksdag* państwa członkowskie ponoszą odpowiedzialność za zabezpieczenie społeczne i najskuteczniej zarządzają pomocą. Opinię tę podzielił DK *Folketing*, który twierdził, że cel polegający na wsparciu najbardziej potrzebujących najlepiej mogą osiągnąć państwa członkowskie, czy to na szczeblu centralnym, regionalnym, czy lokalnym. UK *House of Lords* uznał, że Komisja nie przedstawiła żadnego przekonującego argumentu na uzasadnienie swojego wniosku w świetle zasady pomocniczości oraz że wszelkie niepewności co do zdolności wszystkich państw członkowskich do utrzymania wydatków socjalnych i inwestycji w tej dziedzinie na wystarczającym poziomie można wyeliminować, podejmując działanie w ramach istniejących programów spójności UE. UK *House of Commons* zakwestionował konieczność podjęcia proponowanego działania.

Odpowiadając na te uzasadnione opinie, Komisja podkreśliła, że przeanalizowała prawo UE do podjęcia działania i wartość dodaną takiego działania w procesie oceny skutków, a poczynione ustalenia została podsumowane w uzasadnieniu dołączonym do wniosku. Komisja przyznała, że promowanie pracy i samodzielnego utrzymania się jest najlepszym sposobem przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu oraz że Europejski Fundusz Społeczny pozostanie głównym instrumentem UE na rzecz walki z ubóstwem i wykluczeniem

¹⁹ PV(2012) 2017; <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10061/2012/EN/10061-2012-2017-EN-F-0.Pdf>.

²⁰ COM(2012) 617; jego poprzednikiem był Europejski program pomocy żywnościowej dla osób najbardziej potrzebujących, który zostanie zakończony w 2013 r. – wniosek Komisji COM(2010) 486 również otrzymał trzy uzasadnione opinie.

²¹ DE *Bundestag*, DK *Folketing*, UK *House of Lords*, UK *House of Commons* oraz SE *Riksdag*.

²² Art. 5 protokołu nr 2.

społecznym poprzez wsparcie środków aktywizacji zawodowej. Komisja wskazała jednak, że coraz więcej Europejczyków jest zbyt oddalonych od rynku pracy, aby skorzystać ze wsparcia, które można zapewnić w ramach istniejących funduszy. Komisja zwróciła uwagę na proponowany obowiązek łączenia pomocy materialnej ze środkami towarzyszącymi mającymi na celu ponowną integrację społeczną osób, którym udziela się pomocy, co sprawia, że proponowany Fundusz staje się instrumentem wykraczającym poza bierne interwencje. Komisja podkreśliła, że proponowany Fundusz opierałby się na krajowych systemach wsparcia i byłby wdrażany w ramach zarządzania dzielonego, zgodnie z którym państwa członkowskie ponosiłyby główną odpowiedzialność za wskazanie najważniejszych grup docelowych i rodzajów interwencji.

*Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych*²³

Spośród ośmiu wniosków Komisji, których dotyczyły trzy uzasadnione opinie, wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie ochrony danych był tym, który krytykowano nie tylko ze względu na zasadę pomocniczości, ale również zasadę proporcjonalności. Niektóre parlamenty narodowe były zdania, że zakres proponowanego działania powinien pozostać ograniczony do wymian transgranicznych. Jeżeli chodzi o proporcjonalność, twierdziły one, że wniosek może wywierać wpływ na sposób postępowania z danymi osobowymi w sektorze publicznym (w szczególności w obszarze świadczeń zdrowotnych i usług społecznych). Ponadto kilka parlamentów narodowych zakwestionowało zakres i liczbę uprawnień przekazanych Komisji na mocy wniosku. Ten ostatni argument w dużej mierze powtórzyły państwa członkowskie podczas dyskusji w Radzie, jak również niektórzy posłowie do Parlamentu Europejskiego.

Odpowiadając, Komisja wyjaśniła, że wybór rozporządzenia ma na celu dalszą harmonizację istniejących europejskich przepisów w zakresie ochrony danych, tak aby zapewnić wysoki poziom ochrony w całej Unii i zagwarantować w ten sposób swobodny przepływ danych osobowych na rynku wewnętrznym. W granicach określonych w rozporządzeniu państwa członkowskie zachowałyby pewne pole manewru w sektorze publicznym, co zostało już określone we wniosku. Jeżeli chodzi o przekazane uprawnienia, Komisja wyjaśniła, że zapewniłyby one odpowiednie dostosowanie przepisów do nieustannie zmieniającego się świata danych elektronicznych bez konieczności renegocjacji aktu na szczeblu współprawodawców.

4. WNIOSKI

W 2012 r. zwiększyła się świadomość w zakresie zasad pomocniczości i proporcjonalności w kontekście międzyinstytucjonalnym, zwłaszcza ze względu na uruchomienie po raz pierwszy przez parlamenty narodowe procedury „żółtej kartki”.

Kwestie związane z kontrolą i monitorowaniem zgodności z zasadą pomocniczości były również ważnym elementem programu działań Parlamentu Europejskiego i Komitetu Regionów, bowiem obie instytucje dostosowały wewnętrzne procedury, aby być w stanie lepiej oceniać wpływ i wartość dodaną swojej pracy. Instytucje i organy unijne badają również możliwości synergii pod względem oceny zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. W rezultacie Komitet Regionów może obecnie, na wyraźny wniosek Komisji, przedstawiać informacje dotyczące regionalnego i lokalnego wpływu planowanego

²³ COM(2012) 11.

wniosku na potrzeby przeprowadzanych przez Komisję ocen skutków. Parlament Europejski wzmocnił także swoje podejście do oceny skutków i unijnej wartości dodanej.

W 2012 r. nastąpiła intensyfikacja dyskusji na temat definicji zasad pomocniczości i proporcjonalności, mianowicie konieczności lepszego zdefiniowania zakresu kontroli zasady pomocniczości opisanej w Traktacie. Choć parlamenty narodowe dostrzegają wyraźne korzyści płynące ze ściślejszej koordynacji prowadzonych przez nie kontroli i słychać coraz więcej głosów wzywających do opracowania wytycznych, parlamenty pragną jednak zachować prawo do interpretowania tych zasad. W tym kontekście należy przypomnieć, że w wytycznych Komisji w sprawie oceny skutków regulacji²⁴ określono już wyraźnie kryteria stosowane przy ocenie zgodności wniosków Komisji z zasadami pomocniczości i proporcjonalności, a Komisja zawsze zachęca inne instytucje do stosowania tych samych kryteriów.

²⁴ SEC(2009) 92.

Załącznik

Wykaz inicjatyw Komisji, w przypadku których parlamenty narodowe przedstawiły w 2012 r. uzasadnione opinie²⁵ dotyczące poszanowania zasady pomocniczości²⁶

	Dokument Komisji	Tytuł	Uzasadnione opinie (protokół nr 2)	Izba narodowa przedstawiająca uzasadnione opinie
1	COM(2012)130	Wykonywanie prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług („Monti II”)	12	BE <i>Chambre des Représentants</i> DK <i>Folketing</i> FI <i>Eduskunta</i> FR <i>Sénat</i> LV <i>Saeima</i> LU <i>Chambre des Députés</i> MT <i>Kamra tad-Deputati</i> NL <i>Tweede Kamer</i> PL <i>Sejm</i> PT <i>Assembleia da República</i> UK <i>House of Commons</i> SE <i>Riksdag</i>
2	COM(2012)617	Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym	5	DE <i>Bundestag</i> DK <i>Folketing</i> UK <i>House of Commons</i> UK <i>House of Lords</i> SE <i>Riksdag</i>
3	COM(2012)380	Okresowe badania przydatności do ruchu drogowego pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz uchylene dyrektywy 2009/40/WE	5	CY <i>Vouli ton Antiprosopon</i> NL <i>Eerste Kamer</i> NL <i>Tweede Kamer</i> FR <i>Sénat</i> SE <i>Riksdag</i>
4	COM(2012)11	Ochrona osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)	4	DE <i>Bundesrat</i> BE <i>Chambre des Représentants</i> FR <i>Sénat</i> SE <i>Riksdag</i>

²⁵ Zgodnie z definicją zawartą w protokole nr 2 opinię można zakwalifikować jako uzasadnioną opinię, jeżeli zawiera ona wyraźne stwierdzenie naruszenia zasady pomocniczości i została przesłana Komisji w terminie ośmiu tygodni od daty przekazania wniosku parlamentom narodowym.

²⁶ Kolejność na podstawie liczby uzasadnionych opinii otrzymanych przez Komisję w okresie od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2012 r.

5	COM(2011)778	Wniosek zmieniający dyrektywę 2006/43/WE w sprawie ustawowych badań rocznych sprawozdań finansowych i skonsolidowanych sprawozdań finansowych	3	BE <i>Chambre des Représentants</i> SK <i>Národná Rada</i> SE <i>Riksdag</i>
6	COM(2011)779	Szczegółowe wymogi dotyczące ustawowych badań sprawozdań finansowych jednostek interesu publicznego	3	BE <i>Chambre des Représentants</i> SK <i>Národná Rada</i> SE <i>Riksdag</i>
7	COM(2011)828	Ustanowienie zasad i procedur w odniesieniu do wprowadzenia ograniczeń działalności odnoszących się do poziomu hałasu w portach lotniczych Unii w ramach zrównoważonego podejścia oraz uchylene dyrektywy 2002/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady	3	DE <i>Bundesrat</i> FR <i>Sénat</i> NL <i>Tweede Kamer</i>
8	COM(2011)897	Udzielanie koncesji	3	DE <i>Bundesrat</i> AU <i>Bundesrat</i> ES <i>Congreso de los Diputados/Senado</i>
9	COM(2012)372	Zbiorowe zarządzanie prawami autorskimi i prawami pokrewnymi oraz udzielania licencji wieloterytorialnych dotyczących praw do utworów muzycznych na potrzeby ich wykorzystania na internetowym polu eksploatacji na rynku wewnętrznym	3	FR <i>Sénat</i> PL <i>Sejm</i> SE <i>Riksdag</i>
10	COM(2012)381	Wniosek zmieniający dyrektywę Rady 1999/37/WE w sprawie dokumentów rejestracyjnych pojazdów	3	CY <i>Vouli ton Antiprosopon</i> NL <i>Eerste Kamer</i> NL <i>Tweede Kamer</i>
11	COM(2012)382	Wniosek w sprawie drogowej kontroli technicznej dotyczącej przydatności do ruchu drogowego pojazdów użytkowych poruszających się w Unii oraz uchylający dyrektywę 2000/30/WE	3	CY <i>Vouli ton Antiprosopon</i> NL <i>Eerste Kamer</i> NL <i>Tweede Kamer</i>
12	COM(2012)576	Dostęp do zasobów genetycznych oraz sprawiedliwy	3	FR <i>Sénat</i> IT <i>Senato della</i>

		i równy podział korzyści wynikających z wykorzystania tych zasobów w Unii		<i>Repubblica</i> <i>SE Riksdag</i>
13	COM(2012)614	Poprawa równowagi płci wśród dyrektorów niewykonawczych spółek, których akcje są notowane na giełdzie i odnośnych środków	3 ²⁷	<i>DK Folketing</i> <i>NL Eerste Kamer/Tweede Kamer</i> <i>SE Riksdag</i>
14	COM(2011)821	Wspólne przepisy dotyczące monitorowania i oceny wstępnych planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich strefy euro	2	<i>FR Sénat</i> <i>SE Riksdag</i>
15	COM(2012)10	Ochrona osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępstwom, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie, wykrywania ich i ścigania albo wykonywania kar kryminalnych oraz swobodnego przepływu tych danych	2	<i>DE Bundesrat</i> <i>SE Riksdag</i>
16	COM(2012)167	Wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia (WE) nr 223/2009 w sprawie statystyki europejskiej	2	<i>AU Bundesrat</i> <i>ES Congreso de los Diputados/Senado</i>
17	COM(2012)48	Wniosek dotyczący zmiany dyrektywy 2001/83/WE w odniesieniu do informacji kierowanych do ogółu społeczeństwa dotyczących produktów leczniczych wydawanych na receptę lekarską zmieniającej dyrektywę 2001/83/WE w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi w zakresie informacji kierowanych do ogółu	2	<i>PL Senat</i> <i>SE Riksdag</i>

²⁷ W odniesieniu do tego wniosku Komisja otrzymała łącznie sześć uzasadnionych opinii. Trzy uzasadnione opinie (PL Sejm; PL Senat; UK *House of Lords*) wpłynęły po dniu 31 grudnia 2012 r., jednak przed upływem terminu wyznaczonego na dzień 15 stycznia 2013 r.

		społeczeństwa dotyczących produktów leczniczych wydawanych na receptę lekarską		
18	COM(2012)49	Wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia (WE) nr 726/2004 w odniesieniu do informacji kierowanych do ogółu społeczeństwa dotyczących produktów leczniczych stosowanych u ludzi wydawanych na receptę lekarską	2	PL <i>Senat</i> SE <i>Riksdag</i>
19	COM(2012)84	Przejrzystość środków regulujących ustalanie cen produktów leczniczych stosowanych u ludzi oraz włączanie tych produktów w zakres systemów powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego	2	AU <i>Nationalrat</i> LU <i>Chambre des Députés</i>
20	COM(2011)793	Alternatywne metody rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiana rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (dyrektywa w sprawie ADR w sporach konsumenckich)	2	DE <i>Bundesrat</i> NL <i>Eerste Kamer</i>
21	COM(2011)895	Udzielanie zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych	2	SE <i>Riksdag</i> UK <i>House of Commons</i>
22	COM(2011)896	Zamówienia publiczne	2	SE <i>Riksdag</i> UK <i>House of Commons</i>
23	COM(2011)747	Wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia (WE) nr 1060/2009 w sprawie agencji ratingowych	1	SE <i>Riksdag</i>
24	COM(2011)794	Internetowy system rozstrzygania sporów konsumenckich (rozporządzenie w sprawie ODR w sporach konsumenckich)	1	NL <i>Eerste Kamer</i>
25	COM(2011)824	Usługi obsługi naziemnej w portach lotniczych Unii i uchylene dyrektywy Rady 96/67/WE	1	LU <i>Chambre des Députés</i>
26	COM(2011)834	Ustanowienie Programu na rzecz konkurencyjności	1	SE <i>Riksdag</i>

		przedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw (2014–2020)		
27	COM(2011)873	Ustanowienie europejskiego systemu nadzoru granic (EUROSUR)	1	SE <i>Riksdag</i>
28	COM(2011)877	Wniosek dotyczący zmiany dyrektywy 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego	1	SE <i>Riksdag</i>
29	COM(2012)150	Wniosek dotyczący zmiany dyrektyw 1999/4/WE, 2000/36/WE, 2001/111/WE, 2001/113/WE oraz 2001/114/WE w odniesieniu do uprawnień, jakie mają zostać przekazane Komisji	1	AU <i>Bundesrat</i>
30	COM(2012)280	Ustanowienie ram na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmiana dyrektywy Rady 77/91/EWG i 82/891/EWG, dyrektywy 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE i 2011/35/UE oraz rozporządzenia (UE) nr 1093/2010	1	SE <i>Riksdag</i>
31	COM(2012)35	Statut fundacji europejskiej (FE)	1	LT <i>Seimas</i>
32	COM(2012)363	Zwalczanie nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii za pośrednictwem prawa karnego	1	SE <i>Riksdag</i>
33	COM(2012)369	Badania kliniczne produktów leczniczych stosowanych u ludzi oraz uchylenie dyrektywy 2001/20/WE	1	PL <i>Sejm</i>
34	COM(2012)511	Powierzenie Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem	1	SE <i>Riksdag</i>

		ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi		
	Uzasadnione opinie dotyczące wniosków liczonych indywidualnie		83	
	Uzasadnione opinie dotyczące pakietów wniosków ²⁸		-13	
	OGÓLEM		70	

²⁸ Ponieważ niektóre opinie dotyczą pakietów wniosków, w tabeli przedstawiono liczbę uzasadnionych opinii wydanych w odniesieniu do poszczególnych wniosków. Aby pokazać liczbę uzasadnionych opinii, które wpłynęły do Komisji, odjęto liczbę uzasadnionych opinii dotyczących co najmniej dwóch wniosków.