



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 21.03.2005  
COM(2005) 98 końcowy

**SPRAWOZDANIE KOMISJI**

**„LEPSZE STANOWIENIE PRAWA 2004”**

**zgodnie z art. 9 Protokołu  
w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności**

**(Sprawozdanie 12)**

**{SEC(2005) 364}**

Zgodnie z decyzją Rady Europejskiej obradującej w Edynburgu w grudniu 1992 r. Komisja ma obowiązek przedstawić Radzie Europejskiej i Parlamentowi Europejskiemu roczne sprawozdanie w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Obowiązek ten został ponownie zaznaczony w Protokole dołączonym do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) w wyniku zmian wprowadzonych przez Traktat Amsterdamski z 1997 r. Od 1995 r. sprawozdanie to dotyczy również działań zmierzających do poprawy jakości i dostępności prawodawstwa.

Pomocniczość, proporcjonalność i poprawa środowiska regulacyjnego są w istocie ściśle powiązane. Przestrzegając zasady pomocniczości, Unia ogranicza swą interwencję do działań niezbędnych i skutecznych. Przestrzegając zasady proporcjonalności, opowiada się za możliwie najprostszymi sposobami postępowania. Ponadto działania, takie jak konsultacje z zainteresowanymi stronami, gromadzenie wiedzy fachowej, analiza wpływu, opracowywanie alternatywnych sposobów postępowania i „wymiana dobrych praktyk” prawodawczych przyczyniają się do lepszego określania i opracowania tego, co konieczne, skuteczne i proste. W tym kontekście istotną rolę odgrywają również wysiłki na rzecz jakości redakcyjnej, udostępnienia tekstów, kontroli wykonania przepisów i uproszczenia wspólnotowego dorobku prawnego.

Niniejsze sprawozdanie jest dwunastym tego rodzaju sprawozdaniem; stanowi podsumowanie 2004 r. W dokumencie roboczym służb Komisji towarzyszącym niniejszemu komunikatowi przedstawiono szczegółową analizę wraz z odniesieniami do odpowiednich dokumentów.

## **1. LEPSZE STANOWIENIE PRAWA**

Poprawa środowiska regulacyjnego stanowi absolutny priorytet zarówno dla zwiększenia konkurencyjności i wzrostu zatrudnienia, jak i dla promowania zrównoważonego rozwoju i lepszej jakości życia obywateli europejskich. Z uwagi na podział zadań w ramach Unii potrzebny jest wspólny wysiłek Parlamentu Europejskiego, Rady, Komisji i Państw Członkowskich.

Strategia Unii w tej dziedzinie wynika głównie z dwóch dokumentów: z jednej strony - z planu działań Komisji „Uproszczenie i poprawa środowiska regulacyjnego” z czerwca 2002 r.<sup>1</sup>, z drugiej – z międzyinstytucjonalnego porozumienia (AII) „Lepsze stanowienie prawa” zawartego przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w grudniu 2003 r.<sup>2</sup>. Podobna, częściowo komplementarna strategia jest stosowana na poziomie

---

<sup>1</sup> Plan działań stanowi kontynuację Białej Księgi nt. Sprawowania Rządów w Unii Europejskiej (COM(2001)727 z 25 czerwca 2001 r.). Uwzględnia również zalecenia Grupy ds. jakości prawodawstwa powołanej w listopadzie 2000 r. przez ministrów odpowiedzialnych za administrację publiczną, obradujących pod przewodnictwem D. Mandelkerna (raport Mandelkerna przyjęty w listopadzie 2001 r.). Roczne sprawozdanie 2003 „Lepsze stanowienie prawa” z dnia 12 grudnia 2003 r. COM(2003)770 zawiera osiem tematycznych komunikatów, szczegółowo przedstawiających jego cele.

<sup>2</sup> Dz.U. C 321 z 31.12.2003, str. 1.

Państw Członkowskich w ramach programu międzyrządowego przyjętego przez ministrów odpowiedzialnych za administrację publiczną w maju 2002 r.<sup>3</sup>

W roku 2004 r. kontynuowano wdrażanie tych trzech elementów składowych, przy czym skutki wdrożenia były różne w zależności od dziedziny i poziomu odpowiedzialności. Należy dokonać ponownej ogólnej oceny potrzeb i dostępnych zasobów. Chodzi o to, aby zjednoczyć podjęte wysiłki, a zarazem określić działania uzupełniające w oparciu o doświadczenie nabyte w ciągu trzech ostatnich lat. W tym kontekście powołanie nowej Komisji z nowym programem działań i nowymi priorytetami stwarza nowe możliwości.

Mimo zróżnicowania w osiągniętych wynikach wszystkie zainteresowane strony rosnące zainteresowanie działaniami na rzecz jakości prawodawstwa. Jednak częściowo ze względu na owo rosnące zainteresowanie nasilił się problem koordynacji różnych inicjatyw i poszanowania prerogatyw każdej instytucji. Komisja wyraża pogląd, iż w miarę możliwości należy jak najszybciej zająć się kwestią racjonalizacji struktur i procedur.

### **1.1. Działania podjęte przez Komisję**

Komisja jest daleka od samozadowolenia, ale uważa, iż należy docenić postępy dokonane w stosunkowo krótkim czasie od przyjęcia planu działań, które były większe niż te dokonane przez Państwa Członkowskie w tym samym okresie.

#### *Konsultacje z zainteresowanymi stronami*

W 2004 r. znacznie wzrosła liczba konsultacji. Jednocześnie większość minimalnych standardów konsultacji wprowadzonych w 2003 r. została spełniona. Komisja musi jeszcze podjąć dodatkowe wysiłki w zakresie informacji zwrotnej dla uczestników konsultacji i, w mniejszym stopniu, w zakresie przejrzystości. W niektórych sektorach zaistniało realne ryzyko „zmęczenia konsultacjami” części zainteresowanych stron oraz problemy z rozdziałem ograniczonych środków na reklamę i analizy wobec zbyt licznych konsultacji. Wszystkie instytucje powinny uwzględnić te doświadczenia w następnych latach, przy podejmowaniu decyzji dotyczących liczby konsultacji i wymaganego stopnia ich szczegółowości. Należy również stale dbać o to, aby wszystkie grupy społeczne uczestniczyły w fazie konsultacji.

#### *Ocena wpływu*

Niezwykle trudno jest ocenić potencjalny wpływ często bardzo złożonych scenariuszy przy 25 i więcej Państwach Członkowskich. Tym niemniej w 2004 r. Komisji udało się zwiększyć liczbę dokonanych rozszerzonych ocen wpływu (29 wobec 21 w 2003 r.) i poprawić ich ogólną jakość. Jednak sporządzanie tych ocen wciąż stwarza problemy, ponieważ liczba dokonanych ocen wpływu była mniejsza niż pierwotnie przewidywano. Pierwsze doświadczenia wskazują, że metodologia jest odpowiednia, ale zachodzi potrzeba bardziej systematycznego stosowania obecnej metodologii przez wszystkie służby Komisji i większej koncentracji na kwestii konkurencyjności. Opracowywane są nowe wytyczne i pomoc techniczna. Przyczynią się one do

---

<sup>3</sup> Również ten program działań jest częściowo oparty na wspomnianym raporcie Mandelkerna.

usuwania tych problemów oraz poprawy jakościowej i ilościowej. Będą potrzebne dodatkowe zasoby, aby sprostać rosnącym wewnętrznym ambicjom i zewnętrznym oczekiwaniom.

#### *Gromadzenie i wykorzystanie wiedzy fachowej*

W 2004 r. dzięki Szóstemu Ramowemu Programowi Badań i Rozwoju dokonano systematyzacji gromadzonej wiedzy fachowej z określonych dziedzin. Ukończono techniczne opracowywanie techniczne aplikacji sieciowej umożliwiającej lepsze upowszechnienie i wykorzystanie opinii naukowych [(e-network SINAPSE – Scientific INformation for Policy Support in Europe) sieć elektroniczna SINAPSE - Informacje Naukowe dla Wspierania Polityki w Europie]. Grono naukowe zostało zaproszone do zarejestrowania się, przy czym uruchomienie sieci zaplanowano na marzec 2005 r. Rozpoczęto również prace nad poprawą przejrzystości w odniesieniu do grup ekspertów powołanych przez Komisję. W wyniku tych prac na początku 2005 r. zostanie opublikowana lista wspomnianych grup, a okresie późniejszym w 2005 r. zostanie utworzony wykaz, dzięki któremu Parlament i opinia publiczna będą mogli uzyskać standardowe informacje na temat wszystkich grup ekspertów.

#### *Aktualizacja i uproszczenie wspólnotowego dorobku prawnego*

Uproszczenie wspólnotowego dorobku prawnego pozostaje najważniejszym priorytetem, w szczególności w odniesieniu do Strategii Lizbońskiej. Komisja aktywnie kontynuowała realizację swojego postępującego programu upraszczania. Komisja rozpoczęła również analizę listy priorytetów przedłożonej przez Radę w listopadzie 2004 r. i w ciągu 2005 r. podejmie decyzję w sprawie odpowiednich dalszych działań. Ponadto, Komisja rozważa wzmocnienie mechanizmów umożliwiających identyfikację prawodawstwa stanowiącego nieproporcjonalne obciążenie dla producentów z UE w odniesieniu do interesu publicznego, którego ochrona jest celem prawodawstwa. Mogłoby to prowadzić do rozpoczęcia nowej fazy programu upraszczania realizowanego przez Komisję.

Zmniejszenie objętości prawodawstwa wspólnotowego pozostaje stosunkowo słabym punktem (kodyfikacja oraz eliminacja przestarzałego prawodawstwa). Komisja musi znaleźć oryginalne rozwiązania, aby nadrobić znaczne opóźnienia w tłumaczeniach, i aby taka sytuacja nie zaistniała ponownie przy kolejnych rozszerzeniach. Należałoby również rozważyć aktualizację Porozumienia międzyinstytucjonalnego z 1994 r. w sprawie kodyfikacji.

W 2004 r. dzięki uruchomieniu nowej bazy danych EUR-Lex znacznie poprawiła się dostępność dokumentów. EUR-Lex umożliwia bezpłatny dostęp do traktatów UE i WE, wiążących dla UE umów międzynarodowych, obowiązującego prawa WE (wraz z tekstami skonsolidowanymi), prac przygotowawczych, zapytań poselskich, orzecznictwa i sprawozdań Trybunału Sprawiedliwości oraz wszystkich serii Dziennika Urzędowego.

#### *Wybór instrumentów*

Komisja rozpoczęła inwentaryzację mechanizmów koregulacji wdrożonych przez Unię oraz form samoregulacji mających wymiar wspólnotowy. Na podstawie tego

inwentarza zostanie sporządzone pierwsze sprawozdanie na temat możliwości lepszego wykorzystania wspomnianych alternatywnych rozwiązań prawodawczych, które zostanie przedłożone w 2005 r.

Ponadto Komisja podtrzymała swoje poparcie dla decentralizacji niektórych wysoce wyspecjalizowanych zadań wykonawczych na rzecz europejskich agencji regulacyjnych i podjęła działania w tym kierunku. Pod koniec 2004 r. istniało 26 agencji Wspólnoty/UE. W 2005 r. ważnym celem Komisji będzie przyjęcie trójstronnego międzyinstytucjonalnego porozumienia ustanawiającego ramy operacyjne dla europejskich agencji regulacyjnych.

Osiągnięto postęp w trójstronnych umowach i porozumieniach o ściśle określonym celu, zawieranych między Wspólnotą, Państwami Członkowskimi a ich regionalnymi lub lokalnymi władzami, czego wyrazem było podpisanie pierwszego porozumienia między Komisją, Republiką Włoską a regionem Lombardia. Odnośnie do pozostałych zainteresowanych władz centralnych, regionalnych i lokalnych Komisja uważa, że pożądane byłoby bardziej trwałe zaangażowanie z ich strony.

#### *Monitorowanie stosowania prawa wspólnotowego*

Nowe Państwa Członkowskie zostały w pełni włączone do nowego systemu kontroli stosowania prawa wspólnotowego (powiadomienie o krajowych środkach transponujących dyrektywy przesyłane drogą elektroniczną, itd. W związku z tym ustanowiono również procedurę mającą na celu zapewnienie monitorowania i oceny ogólnego wpływu rozszerzenia.

Dzięki środkom, takim jak SOLVIT (Sieć Rozwiązywania Problemów Rynku Wewnętrznego) możliwe było skuteczniejsze rozwiązywanie problemów obywateli i przedsiębiorstw związanych ze stosowaniem prawa wspólnotowego. Ponadto na rok 2005 Komisja przygotowała wprowadzenie nowego narzędzia opartego na Internecie, aby ułatwić obywatelom i przedsiębiorstwom wypełnianie skarg dotyczących nieprzestrzegania prawa wspólnotowego.

### **1.2. Działania podjęte na poziomie instytucji UE**

W 2004 r. Rada i jej Prezydencja podjęły proaktywne działania w zakresie wielu zagadnień zmierzających do oprawy jakości prawodawstwa. W styczniu 2004 r. we Wspólnej Inicjatywie Państw Członkowskich sprawujących prezydencję w 2004 i 2005 r. (Irlandia, Niderlandy, Luksemburg i Zjednoczone Królestwo) i jej aktualizacji z grudnia 2004 r. (przyjętej również przez Finlandię i Austrię, które będą sprawować prezydencję w 2006 r.) wezwano do podjęcia szczególnych wysiłków na rzecz zmniejszenia obciążenia administracyjnego, dokonywanie oceny wpływu, uproszczenia i szerszego wykorzystania alternatywnych rozwiązań prawodawczych (takich jak samoregulacja i koregulacja). Godnym odnotowania osiągnięciem było zatwierdzenie przez Radę listy 15 priorytetów dotyczących uproszczenia, które Komisja powinna uwzględnić oraz wprowadzenie po raz pierwszy oceny wpływu przed przyjęciem znaczących zmian (w związku z projektem dyrektywy w sprawie baterii i akumulatorów).

Tym niemniej można ubolewać, że Rada przyjęła zaledwie 10 z 30 wniosków dotyczących uproszczenia przedstawionych przez Komisję, a analiza wielu poprawek nie została przeprowadzona w wystarczająco przejrzysty sposób. Wprawdzie w 2004 r. zaczęto wdrażać Międzyinstytucjonalne porozumienie w sprawie lepszego stanowienia prawa, ale proces ten powinien zostać przyspieszony. Należy w szczególności w trybie pilnym dostosować metody pracy Parlamentu Europejskiego i Rady, aby przyspieszyć przyjęcie pozostałych wniosków dotyczących uproszczenia.

### **1.3. Działania podjęte przez Państwa Członkowskie**

Obciążenia prawne europejskich podmiotów gospodarczych są nadal spowodowane w głównej mierze prawodawstwem krajowym. Niezbędne są dalsze postępy na poziomie Państw Członkowskich. Tym niemniej Komisja z zadowoleniem odnotowuje wysiłki podjęte przez Państwa Członkowskie w odpowiedzi na zalecenia Komisji i Grupy Mandelkerna. Chociaż większość Państw Członkowskich uruchomiła już inicjatywy w celu poprawy ich środowiska regulacyjnego, nadal istnieją różnice w ich wdrażaniu.

Komisja wzywa w szczególności Państwa Członkowskie do przeprowadzania konsultacji i dokonywania oceny wpływu przed przyjęciem prawodawstwa krajowego transponującego akty prawne WE. Komisja podkreśla, że analogicznie do wymogów stawianych instytucjom UE, należy postępować w ten sam sposób przed przedłożeniem wniosków legislacyjnych UE. Komisja zaleca również wprowadzenie porównywalnych - lub przynajmniej kompatybilnych - wskaźników jakości prawodawstwa na poziomie UE i Państw Członkowskich, co umożliwiłoby monitorowanie postępów i ułatwiło identyfikację „najlepszych praktyk”.

## **2. STOSOWANIE ZASAD POMOCNICZOŚCI I PROPORCJONALNOŚCI**

Komisja bardzo poważnie podeszła do swoich obowiązków proceduralnych dotyczących pomocniczości i proporcjonalności. Wysiłki na rzecz przeprowadzenia szerokich konsultacji przed przedstawieniem projektów aktów prawnych osiągnęły rekordowy pułap<sup>4</sup>. Ponadto liczba rozporządzeń i dyrektyw zmniejszyła się w porównaniu do liczby decyzji i zaleceń - zarówno w wartościach względnych, jak i bezwzględnych - co świadczy o tym, że Komisja przywiązywała dużą wagę do stosowania w miarę możliwości jak najmniej wiążących instrumentów prawnych<sup>5</sup>.

Jednakże, w kilku przypadkach Komisja została skrytykowana za niewystarczająco szczegółowe działania na rzecz wspomnianych zasad i za sposób oceny obciążenia administracyjnego niektórych zainteresowanych stron<sup>6</sup>. Komisja opracowała i przetestowała nowe oprogramowanie do projektów uzasadnień<sup>7</sup>. Stosowanie tego oprogramowania zapewni regularne dostarczanie wszelkich wymaganych informacji dotyczących tych zasad. W 2005 r. będą z niego korzystać wszystkie służby.

---

<sup>4</sup> Patrz: podsekcja 2.1.1 załączonego dokumentu roboczego służb Komisji.

<sup>5</sup> Patrz: załącznik 1 dokumentu roboczego.

<sup>6</sup> Sekcja 3.2 dokumentu roboczego zawiera przykłady zmian dokonanych w 2004 r. w zakresie stosowania zasad.

<sup>7</sup> Patrz: podsekcja 2.1.4 dokumentu roboczego.

Odnosnie do oceny obciążenia administracyjnego Komisja pragnie podkreślić, że ze względu na rozmiar i zróżnicowanie Unii jest to stosunkowo złożona kwestia. Nie zawsze można sporządzić dokładną prognozę wpływu dla każdego z proponowanych aktów prawnych. Jeżeli opracowanie takiej prognozy jest w ogóle możliwe, zazwyczaj jest to kosztowne i długotrwałe. Próba ujęcia całości mogłaby doprowadzić do paraliżu legislacyjnego w czasie, gdy Unia stoi w obliczu pilnych wyzwań. W związku z tym Komisja uważa, że zasada proporcjonalności analizy powinna zostać utrzymana jako nadrzędna. Zgodnie z powyższym Komisja każdorazowo wprowadzi zmiany lub wręcz wycofa swoje wnioski legislacyjne w przypadku pominięcia istotnych elementów lub w celu uwzględnienia znaczących okoliczności, jakie wystąpiły po złożeniu jej wniosków.

Parlament Europejski i Rada zaproponowały ogółem stosunkowo niewiele poprawek bezpośrednio odnoszących się do zasad pomocniczości i proporcjonalności. Wobec rekordowej liczby konsultacji taka zmierzająca do konsensu interpretacja nie stanowi zaskoczenia. Nie dziwi też fakt, że przeważająca część wniosków Komisji w rzeczywistości była odpowiedzią na wezwanie Rady Europejskiej, Rady UE lub Parlamentu Europejskiego.

Parlament z reguły przedstawia uzasadnienia swoich poprawek, natomiast w przypadku Rady zdarza się to rzadko. Jeżeli chodzi o oficjalne wnioski składane przez Państwa Członkowskie na podstawie przysługującego im prawa inicjatywy w zakresie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach kryminalnych, zgodność z zasadami pomocniczości i proporcjonalności była częściej deklarowana niż faktyczna. Przegląd treści większości ważniejszych debat poświęconych tej sprawie potwierdza utrwalenie się tej tendencji. Parlament w swoich poprawkach wzywał zazwyczaj do rozszerzenia zakresu działań UE i w celu zapewnienia powodzenia opowiadał się za bardziej wiążącymi instrumentami prawnymi, natomiast poprawki Rady dotyczyły zawężenia zakresu planowanych działań lub przyjęcia mniej wiążących form interwencji. W większości przypadków ostatecznie udało się tym trzem instytucjom uzgodnić wspólną interpretację pomocniczości i proporcjonalności.

Instytucje UE muszą być świadome istnienia ryzyka sprowadzenia negocjacji do zwykłego targowania się, co miałoby negatywny wpływ na zasady pomocniczości i proporcjonalności, a w konsekwencji na spójność, akceptowalność i skuteczność polityki. I odwrotnie zasady te nie mogą służyć jako pretekst do ignorowania uprawnień przyznanych Unii albo do naginania zasad lub przepisów ustanowionych Traktatem w celu dopasowania się do chwilowego nastroju politycznego lub do poruszenia szczególnie drażliwej sprawy. W UE liczącej 25 członków obrady, jak nigdy dotąd, muszą być oparte na faktach i mocnych argumentach.

Odnosnie do politycznego monitorowania procesu legislacyjnego Unii Komitet Regionów w większości swoich opinii uznał jej działania za zasadne. Tym niemniej dwukrotnie wezwał Komisję Europejską do weryfikacji wybranych przez nią instrumentów w celu zapewnienia większej zgodności z zasadą proporcjonalności. W wyniku tych zaleceń przyjęto koncepcję umożliwiającą większy udział regionalnych i lokalnych władz we wdrażaniu prawodawstwa wspólnotowego. Komitet Regionów ogłosił, że zamierza usystematyzować swoją ocenę przestrzegania zasady pomocniczości w ciągu 2005 r. W tym celu Komitet, z jednej strony, opracuje model oceny pomocniczości jako załącznik do swoich opinii, z drugiej będzie stopniowo

tworzyć sieć regionalnych i lokalnych władz w celu zapewnienia monitorowania pomocniczości. Ze swej strony, COSAC<sup>8</sup> i niektóre parlamenty narodowe rozpoczęły badanie nowych modeli do nadzoru stosowania zasady pomocniczości w perspektywie wejścia w życie Traktatu Konstytucyjnego<sup>9</sup>.

Odnosnie do kontroli sądowej ex-post zasada pomocniczości została sześciokrotnie przywołana przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości. W żadnym z wyroków nie stwierdzono niewłaściwego stosowania odnośnych przepisów Traktatu.

Komisja z zadowoleniem odnotowuje postępy w tym zakresie, ponieważ potrzeba, aby wszystkie strony zachowały czujność w celu zapewnienia, że interwencja Unii jest rzeczywiście niezbędna, a jej forma jak najbardziej odpowiednia.

---

<sup>8</sup> „Konferencja Komisji Wspecjalizowanych w Sprawach Wspólnotowych”.

<sup>9</sup> Odnosnie do nowych ram proponowanych w Traktacie Konstytucyjnym w zakresie pomocniczości, patrz: dokument roboczy, podsekcja 3.1.3.