

PL

PL

PL



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 9.12.2009
KOM(2009)673 wersja ostateczna

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Wprowadzenie w życie art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Wprowadzenie w życie art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

1. WPROWADZENIE

Artykuł 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w brzmieniu wynikającym z traktatu podpisanego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.¹ (zwanego dalej „nowym traktatem”), pozwala prawodawcy na przekazanie Komisji uprawnień do przyjęcia aktów o charakterze nieprawodawczym o zasięgu ogólnym, które uzupełniają lub zmieniają niektóre, inne niż istotne, elementy aktu prawodawczego. Akty prawodawcze przyjęte w ten sposób przez Komisję są według terminologii stosowanej w nowym traktacie aktami „delegowanymi” (art. 290 ust. 3).

Przepis ten nie wymaga przyjęcia żadnego wiążącego aktu prawnego prawa pochodnego w celu zapewnienia jego wprowadzenia w życie; sam w sobie jest wystarczający i zawiera wszystkie elementy niezbędne prawodawcy do określenia, w zależności od przypadku, zakresu stosowania, treści oraz warunków przekazania uprawnień. Komisja uważa jednak, że przydatne i niezbędne jest określenie ogólnych zasad dotyczących takiego przekazania uprawnień. Parlament Europejski doszedł do podobnych wniosków (równocześnie podkreślając konieczność poszanowania swobody prawodawcy) i zaproponował instytucjom uzgodnienie standardowej formuły przekazania takich uprawnień, która byłaby umieszczana stale przez Komisję Europejską w projektach aktów prawodawczych².

Nie podważając swobody, jaką cieszą się Parlament Europejski i Rada w zakresie określania ograniczeń i warunków przekazania uprawnień w momencie przyjmowania aktu prawnego, zasady lepszego stanowienia prawa oraz dobry przebieg procedury międzyinstytucjonalnej sprzyjają wypracowaniu skoordynowanego i spójnego podejścia. Komisja, na której spoczywa odpowiedzialność za opracowanie i przyjęcie aktów delegowanych, podobnie jak Parlament Europejski i Rada, odpowiedzialne za kontrolę tych aktów, powinny opowiedzieć się za wdrożeniem systemu, który będzie jak najbardziej jednolity i przewidywalny.

Celem niniejszego komunikatu jest przedstawienie opinii Komisji na temat zakresu stosowania aktów delegowanych, zasad przekazania uprawnień, metod pracy, jakie Komisja zamierza stosować w ramach prac przygotowawczych do przyjęcia aktów delegowanych oraz warunków sprawowania przez prawodawcę kontroli nad wykonywaniem przez Komisję powierzonych jej uprawnień.

2. ZAKRES STOSOWANIA AKTÓW DELEGOWANYCH

Aby określić granice zakresu stosowania art. 290, nie wystarczy przeanalizować uważnie pojęć użytych przez autorów nowego traktatu do określenia aktów delegowanych – należy również umieścić ten przepis w odpowiednim kontekście, zwracając szczególną uwagę na

¹ Dz.U. C 306 z 17.12.2007.

² Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 maja 2009 r. w sprawie nowej roli i obowiązków Parlamentu przy wdrażaniu traktatu lizbońskiego.

jego powiązania historyczne z procedurą regulacyjną połączoną z kontrolą, oraz jego powiązania z art. 291 dotyczącym aktów wykonawczych. To wokół tych dwóch artykułów, 290 i 291, powinny być tworzone ramy prawne, które zastąpią system „komitologii” stworzony w oparciu o Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską.

Przekazanie uprawnień, w myśl art. 290, jest możliwe wyłącznie w akcie prawnym. Nie ma natomiast znaczenia, czy ten akt prawny został przyjęty wspólnie przez Parlament Europejski i Radę, czy też nie. W art. 290 nie poczyniono bowiem żadnego rozróżnienia między zwykłą procedurą prawodawczą (dawną „współdecyzją”), a specjalnymi procedurami prawodawczymi.

2.1. Powiązania z procedurą regulacyjną połączoną z kontrolą

Definicja aktów delegowanych, wynikająca z art. 290 ust. 1, jest z czysto redakcyjnego punktu widzenia bardzo zbliżona do definicji aktów, które zgodnie z decyzją 1999/468/WE³ („decyzja ustanawiająca warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji”) podlegają procedurze regulacyjnej połączonej z kontrolą, wprowadzonej dnia 17 lipca 2006 r. na mocy decyzji 2006/512/WE⁴. W obu przypadkach przedmiotowe akty mają bowiem zasięg ogólny, a ich celem jest zmiana lub uzupełnienie niektórych, inne niż istotne, elementów aktu prawodawczego.

Podobieństwo kryteriów definiujących nie oznacza jednak, że są one wdrażane w jednakowy sposób, w nowych strukturach instytucjonalnych zakres stosowania aktów delegowanych niekoniecznie będzie się dokładnie pokrywał z zakresem procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą. Należy więc unikać wszelkiego mechanicznego powielania.

2.2. Powiązania z aktami wykonawczymi

Zanim pojęcie aktu delegowanego zostanie poddane indywidualnej analizie, należy je ocenić w odniesieniu do pojęcia aktu wykonawczego, wynikającego z art. 291.

Po pierwsze wyraźnie widać, że ten sam akt nie może stanowić równocześnie obu rodzajów aktów. Akty objęte zakresem art. 290 są z definicji wyłączone z zakresu stosowania art. 291, i odwrotnie. Te dwa artykuły zostały wyraźnie pomyślane przez autorów nowego traktatu jako wzajemnie się wykluczające. Akty, które z nich wynikają, mają zresztą inne nazwy prawne.

Po drugie należy zaznaczyć, że autorzy nowego traktatu określili odpowiednie obszary stosowania obu artykułów w różny sposób. Pojęcie aktu delegowanego jest określone przez jego zasięg i skutki – jest to akt o zasięgu ogólnym, który uzupełnia lub zmienia inne niż istotne elementy aktu, podczas gdy pojęcie aktu wykonawczego, choć nigdy nie zostało określone, wynika z powodów jego przyjęcia – potrzeby jednolitych zasad wykonywania. Ta rozbieżność wynika z bardzo różnego charakteru i zasięgu uprawnień powierzanych Komisji poprzez każdy z tych przepisów.

Otrzymując uprawnienia do przyjmowania aktów delegowanych na mocy art. 290, Komisja staje się upoważniona do uzupełniania lub zmieniania działań prawodawcy. Takie przekazanie jest zawsze opcjonalne: to z myślą o skuteczności prawodawca przekazuje

³ Dz.U. L 184 z 17.7.1999, s. 23. Wersja skonsolidowana, ze zmianami wprowadzonymi decyzją 2006/512/WE, opublikowaną w Dz.U. C 255 z 21.10.2006, s. 4.

⁴ Dz.U. L 200 z 22.7.2006, s. 11.

Komisji swoje własne uprawnienia. W systemie stworzonym na mocy art. 291 Komisja nie otrzymuje żadnych uprawnień quasi-prawodawczych; jej uprawnienia są czysto wykonawcze. Państwa członkowskie w „naturalny sposób” są odpowiedzialne za wdrażanie unijnych aktów prawnie wiążących, ale jeśli potrzebne są jednolite warunki wykonywania, Komisja musi wykonywać swoje uprawnienia wykonawcze. Jej interwencja nie jest opcjonalna, ale obowiązkowa, jeśli spełnione są warunki art. 291.

Ponadto należy podkreślić fakt, że zasięg ogólny aktów przyjętych przez Komisję nie stanowi sam w sobie wystarczającego powodu, aby dać pierwszeństwo systemowi prawnemu aktów delegowanych przed systemem aktów wykonawczych. Artykuł 291 pozwala bowiem Komisji również na przyjęcie środków wykonawczych o zasięgu ogólnym. Aby zapewnić jednolite wykonanie unijnego aktu prawnie wiążącego, Komisja będzie mogła faktycznie odwoływać się albo do środków o charakterze indywidualnym, albo do aktów o zasięgu ogólnym. Z postanowień art. 290 wynika natomiast wyraźnie, że Komisja nigdy nie będzie upoważniona do przyjęcia aktów delegowanych dotyczących środków o charakterze indywidualnym.

2.3. Kryteria wykonania art. 290

Wyłącznie do prawodawcy należy zastosowanie kryteriów określonych w art. 290, przy czym kryteria te są łączne: akt nie tylko musi mieć zasięg ogólny, ale również zmieniać lub uzupełniać niektóre, inne niż istotne, elementy aktu prawodawczego. Niespełnienie jednego z tych dwóch warunków wyklucza zastosowanie art. 290.

Komisja nie ma zamiaru dokonywać abstrakcyjnej interpretacji tych kryteriów, bardzo szeroki zestaw środków możliwych w danej sytuacji sprawia, że dokonanie wcześniejszej kwalifikacji jest niemożliwe. Komisja pragnie jednak zwrócić uwagę na dwie kwestie.

Po pierwsze, Komisja uważa, że używając czasownika „zmieniać”, autorzy nowego traktatu chcieli objąć wszystkie hipotetyczne przypadki, w których Komisji powierza się uprawnienia do formalnej zmiany aktu podstawowego. Ta formalna zmiana może dotyczyć treści jednego lub kilku artykułów części normatywnej lub treści załącznika, który prawnie stanowi część instrumentu prawodawczego. Nie ma znaczenia, czy załącznik zawiera środki czysto techniczne; w przypadku powierzenia Komisji uprawnień do zmiany załącznika zawierającego środki o zasięgu ogólnym, zastosowanie powinien mieć system aktów delegowanych.

Komisja pragnie również podkreślić wagę, jaką należy przyznać czasownikowi „uzupełniać”, którego znaczenie i zasięg są mniej precyzyjne, niż w przypadku czasownika „zmieniać”.

Komisja uważa, że w celu określenia, czy dany środek „uzupełnia” akt podstawowy, prawodawca powinien ocenić, czy przyszły środek dodaje konkretne nowe przepisy inne niż istotne, które zmieniają ramy aktu prawnego, pozostawiając Komisji margines swobody. Jeśli tak jest, można by uznać, że środek ten „uzupełnia” akt podstawowy. W przeciwnym wypadku środki, które mają na celu wyłącznie nadanie skuteczności istniejącym przepisom aktu podstawowego nie powinny zostać uznane za środki stanowiące „uzupełnienie”.

Prawodawca może wprowadzić pełne i całkowite uregulowania w danym obszarze działań, powierzając Komisji pieczę nad zapewnieniem ich wykonania w zharmonizowany sposób poprzez akty wykonawcze; prawodawca może również zdecydować o jedynie częściowym uregulowaniu danego obszaru, pozostawiając Komisji odpowiedzialność za uzupełnienie przepisów poprzez akty delegowane.

3. WARUNKI PRZEKAZANIA UPRAWNIEN

Jeśli prawodawca powierza Komisji uprawnienia, warunki ich wykonywania muszą zostać określone w każdym akcie prawodawczym. W art. 290 ust. 1 akapit drugi nowego traktatu nałożono na prawodawcę obowiązek wyraźnego określenia celów, treści, zakresu i czasu obowiązywania przekazanych uprawnień. Określa on dwa rodzaje ograniczeń dla przekazania uprawnień: ograniczenia merytoryczne czy ograniczenia czasowe.

3.1. Ograniczenia merytoryczne

Przekazanie uprawnień musi być jasne, precyzyjne i szczegółowe. Prawodawca określa cele, jakie przyjęcie aktów delegowanych ma pozwolić osiągnąć, jak również, w stosownym przypadku, granice, których akty te nie powinny przekraczać.

Tym samym, zakładając, że prawodawca zamierzałby powierzyć Komisji uprawnienia do zmiany załącznika do rozporządzenia, powinien np. sprecyzować, że Komisja może w drodze aktu delegowanego zmienić przedmiotowy załącznik, w całości lub w części, jeśli zachodzą pewne okoliczności – nastąpił postęp naukowy lub techniczny, wystąpiło określone wydarzenie, upłynął pewien okres czasu itd. Mogą również zostać określone ograniczenia obowiązujące Komisję w zakresie zmian tego załącznika; np. jeśli w załączniku określono wartości liczbowe, Komisja może zostać przez prawodawcę zobowiązana do nie przekraczania pewnych progów.

3.2. Ograniczenia czasowe

Artykuł 290 przewiduje, że prawodawca określa czas obowiązywania przekazanych uprawnień. Komisja uważa, że przepis ten nie instytucjonalizuje praktyki wprowadzania tzw. „klauzul wygaśnięcia” (ang. „sunset clause”), które po włączeniu do aktu prawodawczego powodują automatyczne zakończenie przekazania uprawnień Komisji, zmuszając ją w praktyce do przedstawienia nowego wniosku prawodawczego po upływie terminu określonego przez prawodawcę. Artykuł 290 wymaga przede wszystkim, aby warunki przekazania uprawnień były określone w sposób jasny i przewidywalny; nie wymaga natomiast, aby Komisja podlegała rygorystycznym terminom. Prawodawca musi być w stanie osiągnąć właściwą równowagę pomiędzy koniecznością określenia warunków przekazania uprawnień a koniecznością zagwarantowania ciągłości w procesie przyjmowania aktów prawnych istotnych dla wykonywania założeń politycznych Unii. Zmuszanie Komisji do przedstawiania nowych wniosków prawodawczych w regularnych odstępach czasu w celu ponownego otrzymania przekazanych uprawnień byłoby sprzeczne z zasadami skuteczności i szybkości, które stanowią właśnie uzasadnienie stosowania aktów delegowanych.

Komisja uważa, że nie należy utrudniać instytucjom ich zadań poprzez ustanawianie uciążliwego systemu, w którym przekazanie uprawnień jest niestabilne. Przekazanie uprawnień powinno zatem co do zasady odbywać się na czas nieokreślony. Praktyka ta byłaby zresztą w pełni spójna z obecną sytuacją. Doświadczenie wskazuje bowiem, że zasadniczo prawodawca nie zamierza ograniczać czasu obowiązywania uprawnień powierzonych Komisji, nawet jeśli powierza jej podejmowanie środków o charakterze quasi-prawodawczym.

Nie oznacza to jednak, że przekazane uprawnienia powinny pozostać niezmiennie. W tym względzie należy podkreślić, że stosując art. 290 ust. 2 lit. a), prawodawca ma możliwość wprowadzenia do aktu podstawowego przepisu o możliwości odwołania przekazanych

uprawnień. W sensie prawnym odwołanie powoduje te same skutki co klauzula wygaśnięcia. W obu przypadkach następuje zakończenie przekazania Komisji uprawnień, i to ona jest odpowiedzialna, jeśli okaże się to potrzebne i niezbędne, za przedłożenie w późniejszym terminie wniosku prawodawczego. Innymi słowy, jeśli w pewnych obszarach prawodawca uzna za konieczne uniknięcie sytuacji, w których przekazanie uprawnień przekształca się w stałe pełnomocnictwo, może zachować sobie prawo ich odwołania, co zresztą może umożliwiać bardziej elastyczne działanie niż automatyczna klauzula wygaśnięcia.

Nie oznacza to, że odwołanie jako takie należy rozumieć jedynie jako zamiennik klauzuli wygaśnięcia. Jak wyjaśniono później (zob. poniżej, pkt 5.2), odwołanie może również spełniać inne cele. Należy jednak stwierdzić, że prawodawca dysponuje dzięki temu uprawnieniu mechanizmem, którego skuteczność jest porównywalna z klauzulą wygaśnięcia.

W szczególnych przypadkach określenie dokładnej daty wygaśnięcia przekazanych uprawnień mogłoby jednak okazać się dla prawodawcy korzystne. W takich przypadkach, aby nie zmuszać instytucji do odwoływania się do procedur prawodawczych w celu ponownego przyznania uprawnień, należałoby ustanowić mechanizm dorozumianego przedłużenia obowiązywania uprawnień, na podstawie sprawozdania opracowanego przez Komisję i oczywiście pod warunkiem, że prawodawca ma możliwość niedopuszczenia do takiego automatycznego przedłużenia.

4. PROCEDURA PRZYJMOWANIA AKTÓW DELEGOWANYCH

4.1. Autonomia Komisji

Artykuł 290 nie zawiera żadnych postanowień odnoszących się bezpośrednio lub pośrednio do procedury przyjmowania aktów delegowanych. Komisja, jako organ, któremu prawodawca powierzył uprawnienia, przyjmuje akty niezbędne do osiągnięcia celów wskazanych w akcie podstawowym.

Na mocy art. 290 ust. 1, dotyczącego warunków przekazania uprawnień, Komisja jest zobowiązana przestrzegać ograniczeń merytorycznych i czasowych w odniesieniu do przekazania uprawnień, które stanowią, w pewnym sensie, istotę „pełnomocnictwa” udzielanego przez prawodawcę. Ustęp pierwszy ma więc zastosowanie jeszcze zanim Komisja rozpocznie opracowywanie aktu delegowanego.

Jeśli chodzi o art. 290 ust. 2, dotyczący kontroli, jaką może sprawować prawodawca, ma on zastosowanie później, po wykorzystaniu pełnomocnictwa, a jego działanie odnosi się albo do samych uprawnień, które mogą zostać odwołane przez prawodawcę, jeśli uzna on, że są wykorzystywane w niewłaściwy sposób, albo do aktów delegowanych, które mogą stać się obiektem sprzeciwu po ich przyjęciu, co powoduje niemożność ich wejścia w życie.

Żadne z tych postanowień nie dotyczy jednak procedury, na mocy której Komisja przyjmuje akty delegowane. Wynika z tego, że Komisja dysponuje w tym względzie dużą autonomią.

4.2. Prace przygotowawcze nad przyjęciem aktów delegowanych

Komisja zamierza prowadzić prace przygotowawcze uznane przez nią za niezbędne do zagwarantowania, że z technicznego i prawnego punktu widzenia, akty delegowane spełnią całkowicie cele określone w akcie podstawowym, oraz że z politycznego i instytucjonalnego

punktu widzenia spełnione zostaną wszystkie warunki pozwalające uniknąć sprzeciwu Parlamentu Europejskiego lub Rady.

Z wyjątkiem przypadków, w których te prace przygotowawcze nie wymagają żadnych nowych ekspertyz, Komisja zamierza w regularny sposób konsultować się z ekspertami w organach krajowych wszystkich państw członkowskich, które będą odpowiedzialne za wykonanie aktów delegowanych po ich przyjęciu. Konsultacje takie będą odbywać się we właściwym czasie, aby dać ekspertom okazję do przekazania Komisji przydatnych i skutecznych opinii. W tym celu Komisja będzie mogła powoływać grupy ekspertów⁵ lub zwracać się do grup już istniejących.

Komisja przywiązuje bardzo dużą wagę do tych prac, które na poziomie technicznym pozwalają nawiązać skuteczne partnerstwo z ekspertami w organach narodowych. Należy równocześnie podkreślić, że eksperci będą w procesie decyzyjnym odgrywać rolę konsultantów, a nie rolę instytucyjną. Po zakończeniu konsultacji Komisja poinformuje ekspertów o wnioskach, które jej zdaniem wynikają z dyskusji, o swoich wstępnych działaniach i dalszym sposobie postępowania.

W obszarze usług finansowych Komisja zobowiązała się zresztą nadal przeprowadzać konsultacje z ekspertami wyznaczonym przez państwa członkowskie podczas opracowywania wniosków aktów delegowanych, zgodnie z ustaloną praktyką (zob. deklaracja nr 39 załączona do aktu końcowego konferencji międzyrządowej, która przyjęła Traktat z Lizbony⁶).

Ponadto w wypadkach, gdy okaże się to konieczne, Komisja przeprowadzi wszelkie przydatne badania, analizy, przesłuchania i konsultacje, w sposób najlepiej dostosowany do danych dziedzin oraz w ustalonych terminach.

W kontekście ogólnym, Komisja ma zamiar ustanowić system „wczesnego ostrzegania” („early warning”), aby umożliwić Parlamentowi Europejskiemu i Radzie lepsze planowanie wykonania ich uprawnień w terminie dwóch miesięcy od przyjęcia aktu delegowanego, który to termin może zostać przedłużony o miesiąc na wniosek Parlamentu Europejskiego lub Rady (zob. poniżej pkt 5.3.1). W sprawach uznanych za szczególnie delikatne, Komisja zadba ponadto o przekazywanie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie dodatkowych informacji na temat aktów delegowanych, które zamierza przyjąć.

5. KONTROLA AKTÓW DELEGOWANYCH

5.1. Zagadnienia ogólne

W art. 290 ust. 2 nowego traktatu określono dwa warunki, którymi prawodawca może obłożyć przekazanie uprawnień. Są to: prawo ich odwołania oraz prawo do „wyrażenia sprzeciwu”, czyli prawo do sprzeciwienia się. Podczas gdy sprzeciw jest „konkretną krytyką” wyrażnie określonego aktu delegowanego, odwołanie pozbawia Komisję w sposób ogólny i zupełny przekazanych jej uprawnień. Sprzeciw powinien zatem być postrzegany jako ogólny środek kontroli, którą prawodawca sprawuje nad wszystkimi aktami delegowanymi, podczas

⁵ Jak w przypadku wszystkich innych grup ekspertów, istotne informacje dotyczące stworzonych w ten sposób grup zostaną podane do wiadomości publicznej za pośrednictwem rejestru grup ekspertów.

⁶ Dz.U. L 115 z 9.5.2008, s. 350.

gdy odwołanie jest środkiem bardziej wyjątkowym, spowodowanym np. poprzez wystąpienie czynników, których charakter podważa samą podstawę przekazania uprawnień.

Prawodawca nie jest zobowiązany do nakładania obu tych warunków łącznie, mają one niezależny charakter. Prawodawca mógłby zatem uznać, że nie zawsze istnieje konieczność zawarcia w przepisach możliwości odwołania przekazanych uprawnień, ponieważ uprawnienie to, w przypadkach aktów przyjmowanych w ramach zwykłej procedury prawodawczej, daje jednemu z dwóch organów władzy prawodawczej jednostronne uprawnienie do uznania za nieważne wspólnie przyjętych postanowień. Wykorzystanie prawa do sprzeciwu również mogłoby czasami okazać się niekorzystne, zwłaszcza jeśli prawodawca zamierza powierzyć Komisji uprawnienia do przyjęcia aktów delegowanych w szczególnie krótkim terminie lub w krótkich odstępach czasu (zob. poniżej, pkt 5.2 i 5.3.1).

W celu skorzystania z któregośkolwiek z uprawnień do kontroli przyznanych im na mocy traktatu, Parlament Europejski stanowi większością głosów wchodzących w jego skład członków, a Rada większością kwalifikowaną, zgodnie z art. 290 ust. 2 akapit drugi.

5.2. Prawo odwołania

Prawo odwołania może zostać przewidziane w szczególności w przypadkach, gdy prawodawca pragnie móc dysponować możliwością odebrania w każdym momencie uprawnień, które powierzył Komisji, w celu uwzględnienia nowych okoliczności, które uzasadniałyby działanie prawodawcze.

Prawodawca może również pragnąć dysponować prawem odwołania w przypadkach gdy uważa, że dysponowanie prawem do sprzeciwu jest nieprzydatne lub niepraktyczne. W szczególności może to obejmować sytuacje, w których Komisja jest zobowiązana przyjąć akty delegowane w ograniczonym czasie, co nie daje się pogodzić z korzystaniem przez prawodawcę z prawa do sprzeciwu. Nie mając możliwości sprawowania kontroli nad każdym z przyjmowanych aktów ze względu na ich częstotliwość, prawodawca zachowywałby jednak ogólną kontrolę nad przekazaniem uprawnień poprzez prawo do ich odwołania.

Jeśli prawo odwołania jest zawarte w danym akcie prawodawczym, jego wykonanie powinno być obwarowane koniecznością uzasadnienia, a poprzedzać je powinna wcześniejsza wymiana informacji między instytucjami. Należałoby również przewidzieć skutki prawne.

Korzystne byłoby, aby instytucja zamierzająca cofnąć swoje zaufanie do Komisji przedstawiła uzasadnienie tej decyzji. Byłoby to wskazane z dwóch względów. Po pierwsze, pozwoliłoby instytucji, która nie korzysta z prawa odwołania, na zrozumienie powodów, dla których druga instytucja zdecydowała jednostronnie o zmianie aktu podstawowego. Ponadto dzięki temu odwołanie miałoby również skutek zapobiegawczy: podając uzasadnienie swojej decyzji, Parlament Europejski i Rada wskazywałyby wyraźnie Komisji, co powinna a czego nie powinna ona robić, aby w przyszłości uniknąć kolejnego odwołania przekazania uprawnień.

Instytucja, która zamierza odwołać uprawnienia, powinna poinformować o swoim zamiarze nie tylko Komisję, ale również instytucję, która nie korzysta z prawa odwołania. Dzięki temu można by ustanowić dialog międzyinstytucjonalny, odbywający się przed podjęciem decyzji o odwołaniu. Wskazane byłoby również, aby instytucja podejmująca inicjatywę odwołania wskazała wyraźnie, odwołania których przekazanych uprawnień dotyczy jej działanie. Należałoby bowiem przewidzieć sytuację, w której Parlament Europejski i Rada przewidują

odwołanie jedynie części uprawnień, które przekazały Komisji. Innymi słowy, powinno być możliwe odwołanie częściowe.

Ponadto skutki odwołania powinny zostać wyraźnie określone w akcie podstawowym. Na przykład można by określić, że decyzja o odwołaniu powoduje zakończenie przekazania uprawnień w odniesieniu do wyraźnie wskazanych delegowanych uprawnień, jednak nie ma wpływu na akty delegowane już obowiązujące.

5.3. Prawo do sprzeciwu

Jeśli prawo do sprzeciwu zostanie przewidziane w akcie prawodawczym, powinny zostać spełnione pewne wymagania w zakresie prowadzonego postępowania. Po przyjęciu aktu delegowanego Komisja zawiadamia prawodawcę – w przypadku gdy akt podstawowy podlega zwykłej procedurze prawodawczej jest to równocześnie Parlament Europejski i Rada. Prawo do sprzeciwu zostaje wtedy „uruchomione” i ma charakter zawieszający: wejście w życie aktu delegowanego przyjętego przez Komisję zostaje zawieszone na okres określony w akcie prawodawczym, w czasie którego prawodawca będzie miał prawo do sprzeciwu.

Komisja podejmie ponadto wszystkie niezbędne działania, aby akty delegowane były podawane do wiadomości publicznej zaraz po ich przyjęciu.

5.3.1. Terminy

Termin, jakim dysponuje prawodawca na zbadanie aktu delegowanego, będzie określony w akcie podstawowym. Prawodawca będzie miał swobodę określenia w każdym przypadku indywidualnie, jaki okres uznaje za niezbędny. Komisja uważa równocześnie, że należy unikać określania zupełnie różnych terminów w przypadku różnych obszarów działań, chyba że jest to całkowicie uzasadnione pilnym charakterem podejmowanych środków – konieczność określenia skróconych terminów – lub, przeciwnie, ze względu na szczególnie skomplikowany charakter aktów, które Komisja będzie zobowiązana przyjąć – potrzebę przedłużenia terminu na badanie.

Termin wyrażenia sprzeciwu zaczyna biec od momentu przekazania przez Komisję przyjętego aktu delegowanego we wszystkich językach urzędowych Unii Europejskiej.

Doświadczenie zdobyte w ramach procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą wskazuje, że termin trzech miesięcy powszechnie przewidziany na wykonanie prawa do sprzeciwu jest dłuższy niż to konieczne, ponieważ Parlament i Rada często szybciej określają, czy dany akt mógłby powodować trudności. W większości przypadków termin trzech miesięcy staje się zatem zwykłym terminem proceduralnym, który opóźnia wejście w życie aktu, nie przynosząc przy tym realnych korzyści.

Dlatego Komisja preferuje system, w którym termin na wyrażenie sprzeciwu wynosiłby dwa miesiące i byłby automatycznie przedłużany o miesiąc, jeśli Parlament Europejski lub Rada wystąpi z taką inicjatywą. Mechanizm taki pozwoliłby zwiększyć skuteczność procedur, nie podważając równocześnie zasady ogólnego terminu trzech miesięcy. W szczególnych przypadkach, gdy złożoność dziedzin, w których Komisji przyznane zostają uprawnienia, lub ich szczególnie delikatny charakter sprawiają, że termin dwóch miesięcy byłby niewystarczający do wykonania przez Parlament Europejski i Radę ich uprawnień, korzystne mogłoby być określenie ustalonego terminu trzech miesięcy.

Należy również przewidzieć możliwość, że dwie instytucje decydują się poinformować Komisję o braku sprzeciwu wobec aktu delegowanego jeszcze przed upływem terminu określonego w przepisach, co pozwoliłoby na natychmiastowe wejście aktu w życie.

Oczywiście takie standardowe przepisy nie sprawdzą się we wszystkich dziedzinach działań. W niektórych obszarach polityki Komisja musi działać w bardzo szybki sposób, nie tylko w przypadkach nagłych. W takich przypadkach prawodawca mógłby zostać proszony o znaczne skrócenie terminu na kontrolę, lub nawet o zrezygnowanie z niej, jeśli dysponuje przy tym prawem do odwołania (zob. powyżej, pkt 5.2).

5.3.2. Uzasadnienie

W art. 290 TFUE nie wymieniono powodów, na podstawie których prawodawca może wyrazić sprzeciw wobec aktu delegowanego. Prawo do wyrażenia sprzeciwu, które daje prawodawcy możliwość ogólnej kontroli nad przekazaniem uprawnień, powinno więc zasadniczo wynikać ze swobody uznania Parlamentu Europejskiego i Rady.

Jednak instytucja, która wyraża sprzeciw, powinna przedstawić powody stanowiące uzasadnienie jej decyzji. Powody te powinny zostać przedstawione w decyzji Rady lub w rezolucji Parlamentu Europejskiego, które stanowią formalne wyrażenie sprzeciwu. Taka praktyka pozwoli uniknąć Komisji kontynuowania działań, które powodują sprzeciw Parlamentu Europejskiego lub Rady. Jeśli na przykład instytucja, która wyraziła sprzeciw, wyraźnie określi, że Komisja przekroczyła granice przekazanych jej uprawnień, Komisja będzie mogła w razie potrzeby skorzystać z procedury prawodawczej.

5.3.3. Skutki wyrażenia sprzeciwu

Akt delegowany, wobec którego Parlament Europejski lub Rada wyraziły sprzeciw, nie może wejść w życie. Komisja ma wtedy możliwość przyjęcia nowego aktu delegowanego, zmienionego w stosownym przypadku w sposób uwzględniający wyrażony sprzeciw, lub przedstawienia wniosku prawodawczego zgodnie z traktatami, w przypadku gdy sprzeciw uzasadniony był przekroczeniem przez Komisję przekazanych jej uprawnień. Można również wyobrazić sobie sytuację, w której Komisja rezygnuje z wszelkich działań.

5.3.4. Tryb pilny

Komisja uważa, że w niektórych przypadkach przyjęcie i wejście w życie aktu delegowanego podlegającego prawu do sprzeciwu mogłoby mieć szczególnie pilny charakter. W szczytowym momencie kryzysu finansowego, jesienią 2008 r., konieczna była jak najszybsza zmiana pewnych standardów rachunkowości. Terminy dla procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą, które obowiązywały w tym przypadku, musiały zostać w znaczny sposób skrócone, aby środki mogły zostać przyjęte i wprowadzone w życie w jak najkrótszym czasie.

Wykonywanie w normalny sposób prawa do sprzeciwu może więc okazać się nie do pogodzenia z pilnym charakterem konkretnej sytuacji. Dlatego Komisja uważa, że konieczne jest wprowadzenie trybu pilnego, którego zastosowanie przewidywane byłoby przez prawodawcę.

Tryb taki mógłby zostać zorganizowany na wiele sposobów. Jedną z możliwości byłoby skrócenie terminu wyrażenia sprzeciwu do niezbędnego minimum. W ten sposób, ze względu na szczególnie pilny charakter sprawy, akt delegowany przyjęty przez Komisję mógłby na przykład wchodzić w życie w terminie 8 dni po jego przekazaniu do Parlamentu

Europejskiego i Rady. Takie rozwiązanie ma tę zaletę, że jest proste i nie zmienia tradycyjnego obiegu proceduralnego. Jednak istnieje niebezpieczeństwo, że prawo prawodawcy do sprzeciwu stanie się w ten sposób czysto iluzoryczne, ponieważ wyrażenie sprzeciwu w tak krótkim czasie będzie bardzo trudne.

Komisja skłania się zatem ku innemu rozwiązaniu, które pozwalałoby jej przyjmować, wprowadzać w życie i niezwłocznie stosować akty delegowane, które jednak nadal poddane byłyby prawu do sprzeciwu. Prawodawca byłby niezwłocznie zawiadamiany o przyjęciu takiego aktu, a akt ten miałby zastosowanie dopóki Parlament Europejski i Rada nie wyraziłyby sprzeciwu w terminie, którego długość można ustalić np. na sześć tygodni. W przypadku gdyby taki sprzeciw został wyrażony, akt delegowany przestawałby mieć zastosowanie.

6. PODSUMOWANIE

Niniejszy komunikat uwzględnia wyniki wstępnych kontaktów ze służbami Parlamentu Europejskiego oraz dyskusji prowadzonych z Radą w tygodniach poprzedzających jego przyjęcie. Komisja uważa, że niniejszy komunikat pozwoli trzem instytucjom na zorganizowanie w jak najbardziej harmonijny sposób procedury przekazania uprawnień na mocy art. 290 nowego traktatu.

Zgodnie ze wskazówkami zawartymi w niniejszym komunikacie Komisja zamieszcza w załączniku kilka wzorów artykułów, na mocy których w przyszłych aktach prawnych przekazane jej zostaną uprawnienia do przyjęcia aktów delegowanych.

ZAŁĄCZNIK

Wzory

Poniższe wzory to standardowe sformułowania artykułów aktu podstawowego, w którym prawodawca określa zakres przekazania uprawnień oraz warunki, jakim podlega takie przekazanie. Wzory te nie dotyczą samych aktów delegowanych. Mimo to Komisja pragnie już obecnie podkreślić, że w aktach delegowanych znajdują się konkretne motywy stanowiące ich uzasadnienie. Do aktów delegowanych załączone będzie również uzasadnienie, w którym w bardziej szczegółowy sposób wyjaśnione zostaną podstawy aktu, oraz we właściwych przypadkach zawarte zostaną informacje o pracach przygotowawczych przeprowadzonych przez Komisję.

Motyw

Komisja powinna posiadać uprawnienia do przyjęcia aktów delegowanych zgodnie z art. 290 Traktatu w odniesieniu do [...].

Artykuły, w których zostają przekazane uprawnienia

(Jeden lub kilka przepisów przekazują Komisji uprawnienia w akcie podstawowym. Przepisy te określają cele, treść oraz zakres przekazanych uprawnień i zawierają odesłanie do art. A).

Artykuł A

Wykonanie przekazania

1. Uprawnienia do przyjęcia aktów delegowanych, o których mowa w artykułach [artykuł lub artykuły, w których przekazane zostają uprawnienia], powierza się Komisji

Wariant 1

na czas nieokreślony.

Wariant 2

na okres [x] lat od daty wejścia w życie [...]. Komisja przedkłada sprawozdanie na temat przekazanych uprawnień najpóźniej [x] miesięcy przed końcem okresu [x] lat. Przekazanie uprawnień zostaje automatycznie odnowione na taki sam okres, chyba że Parlament Europejski lub Rada cofnie je zgodnie z art. B.

2. Niezwłocznie po przyjęciu aktu delegowanego Komisja powiadamia o tym równocześnie Parlament Europejski i Radę.

3. Uprawnienia do przyjęcia aktów delegowanych powierzone Komisji podlegają warunkom określonym w art. [B] [i] [C]. [Jeśli wymaga tego szczególnie pilny charakter sprawy, zastosowanie ma art. D]⁷.

Artykuł B

Odwołanie przekazanych uprawnień

1. Przekazanie uprawnień przewidziane w artykułach [*artykuł lub artykuły, w których przekazane zostają uprawnienia*] może zostać odwołane przez Parlament Europejski lub Radę.
2. Instytucja, która rozpoczęła wewnętrzną procedurę w celu podjęcia decyzji, czy zamierza ona odwołać przekazanie uprawnień, informuje drugiego prawodawcę i Komisję, najpóźniej miesiąc przed podjęciem ostatecznej decyzji, wskazując przekazane uprawnienia, które mogłyby zostać odwołane, oraz uzasadnienie tego odwołania.
3. Decyzja o odwołaniu kończy przekazanie uprawnień określonych w tej decyzji. Staje się ona skuteczna natychmiast lub od późniejszej daty, która jest w niej określona. Nie wpływa ona na ważność aktów delegowanych już obowiązujących. Jest publikowana w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Artykuł C

Sprzeciw wobec aktów delegowanych

1. Parlament Europejski i Rada mogą wyrazić sprzeciw wobec aktu delegowanego

Wariant 1

w terminie dwóch miesięcy licząc od daty zawiadomienia. Z inicjatywy Parlamentu Europejskiego lub Rady termin ten jest przedłużany o miesiąc.

Wariant 2

w terminie trzech miesięcy licząc od daty zawiadomienia.

2. Jeśli po upływie tego terminu ani Parlament Europejski ani Rada nie wyrażą sprzeciwu wobec aktu delegowanego, lub jeśli przed upływem tego terminu zarówno Parlament Europejski jak i Rada poinformowały Komisję, że podjęły decyzję o niewyrażeniu sprzeciwu, akt delegowany wchodzi w życie z dniem przewidzianym w jego przepisach.
3. Jeśli Parlament Europejski lub Rada wyrażą sprzeciw wobec aktu delegowanego, nie wchodzi on w życie. Instytucja, która wyraża sprzeciw wobec aktu delegowanego, podaje uzasadnienie.

⁷

To ostatnie zdanie wprowadzane jest wyłącznie w aktach podstawowych, które przewidują tryb pilny.

Artykuł D

Tryb pilny⁸

1. Akt delegowany przyjęty w trybie pilnym wchodzi w życie bezzwłocznie i ma zastosowanie, o ile nie został wyrażony sprzeciw zgodnie z ust. 2. W zawiadomieniu o akcie skierowanym do Parlamentu Europejskiego i Rady podane zostają powody, dla których skorzystano z trybu pilnego.
2. Parlament Europejski i Rada mogą, w terminie [sześciu tygodni] licząc od daty zawiadomienia, wyrazić sprzeciw wobec aktu delegowanego. W takim przypadku akt ten przestaje być stosowany. Instytucja, która wyraża sprzeciw wobec aktu delegowanego, podaje uzasadnienie.

⁸ Przepisy odsyłające do tego artykułu zawierają wyraźną wzmiankę o „szczególnie pilnym charakterze sprawy”.