



KOMISJA
EUROPEJSKA

Strasburg, dnia 23.10.2018 r.
COM(2018) 703 final

ANNEXES 1 to 2

ZAŁĄCZNIKI

do

**KOMUNIKATU KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY
EUROPEJSKIEJ, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-
SPOŁECZNEGO ORAZ KOMITETU REGIONÓW**

**Zasady pomocniczości i proporcjonalności: wzmacnianie ich roli w kształtowaniu
polityki UE**

{COM(2018) 490} - {COM(2018) 491}

ZAŁĄCZNIK I

Dziewięć zaleceń grupy zadaniowej

<i>Zalecenie grupy zadaniowej nr 1</i>
Instytucje i organy unijne oraz parlamenty narodowe i regionalne powinny stosować wspólną metodę („tabelę oceny”) do oceny kwestii związanych z zasadami pomocniczości (w tym europejskiej wartości dodanej), proporcjonalności i podstawy prawnej nowego i istniejącego prawodawstwa. Ta metoda oceny powinna obejmować kryteria zawarte w protokole w sprawie pomocniczości i proporcjonalności początkowo dołączonym do traktatu z Amsterdamu i odpowiednie orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości. Proponowaną wzorcową tabelę oceny załączono do niniejszego sprawozdania. Podczas procesu legislacyjnego Parlament Europejski i Rada powinny dokonywać systematycznego przeglądu pomocniczości i proporcjonalności projektów przepisów i zmian wprowadzanych przy użyciu tej wspólnej metody. Parlament i Rada powinny w pełni uwzględnić ocenę Komisji przedstawioną w jej wnioskach, jak również (uzasadnione) opinie parlamentów narodowych i Europejskiego Komitetu Regionów
<i>Zalecenie grupy zadaniowej nr 2</i>
Komisja powinna stosować ośmioletni okres określony w Traktacie, który parlamenty narodowe mają na złożenie swoich uzasadnionych opinii, z odpowiednią dozą swobody. W związku z tą swobodą należy uwzględnić wspólne okresy świąteczne i okresy przerw w pracy, jednocześnie pozwalając Komisji na udzielanie odpowiedzi w miarę możliwości w ciągu 8 tygodni od otrzymania danej opinii. W swoich rocznych sprawozdaniach w sprawie pomocniczości i proporcjonalności Komisja powinna w odpowiedni sposób odzwierciedlić uzasadnione opinie przekazywane przez parlamenty narodowe oraz informacje zwrotne przekazywane przez parlamenty regionalne posiadające kompetencje ustawodawcze. Komisja powinna także w kompleksowy i terminowy sposób udostępnić współprawodawcom informacje o wnioskach, w których zgłoszono istotne obawy w odniesieniu do pomocniczości.
<i>Zalecenie grupy zadaniowej nr 3</i>
Przy nadążającej się okazji protokół nr 2 do TUE/TFUE należy poddać przeglądowi, aby przewidzieć 12 tygodni dla parlamentów narodowych na opracowanie i przedstawienie uzasadnionych opinii oraz na pełne wyrażenie swoich poglądów na temat zgodności proponowanych przepisów z zasadą pomocniczości, proporcjonalności i podstawy prawnej (przyznania kompetencji). Parlamenty narodowe powinny konsultować się z parlamentami regionalnymi posiadającymi kompetencje ustawodawcze w przypadkach, gdy wniosek dotyczący przepisów unijnych dotyczy ich kompetencji wynikających z prawa krajowego.
<i>Zalecenie grupy zadaniowej nr 4</i>
Komisja, wraz z parlamentami narodowymi i Europejskim Komitetem Regionów, powinna zwiększać świadomość władz krajowych, lokalnych i regionalnych w zakresie ich możliwości wnoszenia wkładu w kształtowanie polityki na wczesnym etapie. Komisja powinna w pełni zaangażować władze lokalne i regionalne w proces konsultacji, uwzględniając ich szczególną rolę we wdrażaniu przepisów Unii. Powinna ona promować udział władz lokalnych i regionalnych poprzez odpowiednie opracowanie kwestionariuszy oraz zapewnienie lepszej informacji zwrotnej i widoczności opinii władz lokalnych i regionalnych w ocenach skutków, wnioskach i informacjach zwrotnych przekazywanych współprawodawcom. Państwa członkowskie powinny postępować zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej i zaangażować się w rzeczywistą współpracę z władzami lokalnymi i regionalnymi podczas przygotowywania krajowych programów reform oraz opracowywania i wdrażania reform strukturalnych w ramach europejskiego semestru w celu zwiększenia odpowiedzialności za te reformy i zwiększenia skuteczności ich wdrożenia.
<i>Zalecenie grupy zadaniowej nr 5</i>
Komisja powinna zapewnić, aby w jej ocenach skutków i ewaluacjach systematycznie uwzględniano oddziaływania terytorialne i oceniano je, jeżeli są one istotne dla władz lokalnych i regionalnych. Władze lokalne i regionalne powinny pomóc w określeniu takich potencjalnych skutków w swoich odpowiedziach w ramach konsultacji i informacjach zwrotnych na temat

planów działania.

Komisja powinna odpowiednio zmienić swoje wytyczne dotyczące lepszego stanowienia prawa oraz swój zestaw narzędzi związanych z lepszym stanowieniem prawa, zająć się kwestiami związanymi z wdrażaniem przepisów i ich unijną wartością dodaną, a także zapewnić większą widoczność przeprowadzanych przez Komisję ocen pomocniczości, proporcjonalności i odnośnego oddziaływania terytorialnego w swoich wnioskach i towarzyszących im uzasadnieniach.

Zalecenie grupy zadaniowej nr 6

Parlament Europejski i Rada powinny w spójny sposób stosować tabelę oceny zgodności z zasadą pomocniczości podczas swoich negocjacji, aby promować kulturę lepszej świadomości kwestii istotnych dla władz lokalnych i regionalnych.

Komisja powinna zwracać uwagę współprawodawców na wszelkie opinie, które otrzymuje od władz lokalnych i regionalnych podczas okresu kontrolnego następującego po przyjęciu jej wniosków.

Rządy państw członkowskich i parlamenty narodowe powinny korzystać z opinii i wiedzy fachowej władz lokalnych i regionalnych od początku procedury ustawodawczej. Grupa zadaniowa zwraca się do unijnych współprawodawców o rozważenie zapraszania na swoje posiedzenia przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych lub organizowania przesłuchań i wydarzeń w stosownych przypadkach.

Zalecenie grupy zadaniowej nr 7

Parlamenty regionalne i narodowe powinny zbadać, w jaki sposób mogą skuteczniej połączyć swoje platformy wymiany informacji (REGPEX oraz IPEX) w celu zapewnienia większego uwzględnienia ich zastrzeżeń w procedurze ustawodawczej i mechanizmie kontroli zasady pomocniczości.

Zalecenie grupy zadaniowej nr 8

Komisja powinna opracować mechanizm identyfikacji i oceny przepisów pod kątem pomocniczości, proporcjonalności, upraszczania, gęstości legislacyjnej oraz roli władz lokalnych i regionalnych. Można by go oprzeć na programie i platformie REFIT.

Ogólnie rzecz biorąc, podczas monitorowania i oceniania przepisów unijnych należy w pełni uwzględnić doświadczenia władz lokalnych i regionalnych oraz ich sieci. Komitet Regionów powinien wdrożyć nową, pilotażową sieć ośrodków regionalnych, aby pomóc w przeprowadzaniu przeglądów wdrażania polityki.

Zalecenie grupy zadaniowej nr 9

Kolejna Komisja, wraz z Parlamentem Europejskim i Radą, powinna zastanowić się nad zmianą punktu ciężkości swoich prac w niektórych obszarach polityki: powinna się w większym stopniu skupić na zapewnieniu skuteczniejszego wdrażania przepisów, niż na inicjowaniu nowych aktów prawnych w obszarach, w których istniejący zbiór przepisów jest dopracowany lub został niedawno poddany gruntownym przeglądom.

ZAŁĄCZNIK II

Wzorcowca tabela służąca do oceny pomocniczości i proporcjonalności w całym cyklu polityki (zaczerpnięta ze sprawozdania grupy zadaniowej ds. zasad pomocniczości, proporcjonalności i „robić mniej, ale efektywniej”)

Instytucja*	
Tytuł wniosku lub inicjatywy	
Instytucjonalne referencyjne numery	

Cel i objaśnienie tabeli oceny

Tabela ma zapewnić wspólną i spójną metodę oceniania zgodności danego wniosku lub danej inicjatywy z zapisanymi w Traktatach zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Komisja Europejska ma z niej korzystać podczas przygotowywania wniosków, parlamenty narodowe podczas przygotowywania swoich uzasadnionych opinii zgodnie z protokołem nr 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), a Parlament Europejski i Rada w ramach wypełnienia roli prawodawców UE. Tabela ma być również wykorzystywana podczas przygotowywania inicjatyw, które pochodzą od grupy państw członkowskich, wniosków Trybunału Sprawiedliwości, zaleceń Europejskiego Banku Centralnego i wniosków Europejskiego Banku Inwestycyjnego – których celem jest przyjęcie aktów ustawodawczych (art. 3 protokołu nr 2).

Zasada pomocniczości pomaga w ustaleniu, czy w danej sytuacji uzasadnione jest, aby Unia podjęła działania w ramach kompetencji dzielonych lub uzupełniających, które jej przekazano na mocy Traktatów, lub czy bardziej odpowiednie jest, aby państwa członkowskie podjęły działania na odpowiednich szczeblach krajowych, regionalnych lub lokalnych. Jeżeli wynik kontroli zgodności z zasadą pomocniczości ma być pomyślny, należy spełnić oba łączne kryteria, tj. unijnej konieczności i unijnej wartości dodanej. Omówiono je poniżej.

Dzięki zasadzie proporcjonalności można zapewnić, aby obowiązki prawodawcze lub podejścia polityczne był dopasowane do zakładanych celów polityki lub przepisów. Oznacza to, że zakres i forma działania Unii nie mogą wykraczać poza to, co jest konieczne do osiągnięcia zakładanych celów.

Oceny skutków, za pomocą których Komisja Europejska uzasadnia swoje wnioski, będą obejmować ocenę pomocniczości i proporcjonalności. Każdemu wnioskowi Komisji będzie ponadto towarzyszyć uzasadnienie, w którym również zawarta będzie ocena Komisji w kwestii pomocniczości i proporcjonalności, ponieważ tego wymaga protokół nr 2 TFUE, który zawiera także wymogi prowadzenia szerokich konsultacji przed zgłoszeniem wniosku dotyczącego aktu ustawodawczego i uwzględnienia wymiaru regionalnego i lokalnego przewidywanych działań.

Chociaż w przedmiotowej tabeli oceny uwzględniono jedynie kwestie pomocniczości i proporcjonalności, wszystkie instytucje, które z niej korzystają, mogą dodawać elementy pomocne w odniesieniu do ich własnych wewnętrznych procesów i priorytetów. Na przykład tabelę można dostosować w taki sposób, aby uwzględniała ocenę wykorzystania przez Komisję instrumentów w zakresie lepszego stanowienia prawa lub ocenę politycznych aspektów wniosków Komisji.

* Nie wszystkie pytania zawarte w omawianej wzorcowej tabeli oceny są istotne dla wszystkich instytucji.

1. Czy Unia może podjąć działania? Jaka jest podstawa prawna i uprawnienia, na których oparte są planowane działania Unii?	
1.1 Na który artykuł lub artykuły Traktatu można się powołać w celu uzasadnienia wniosku ustawodawczego lub inicjatywy politycznej?	
1.2 Czy określone w tym artykule Traktatu kompetencje Unii mają charakter wyłączny, dzielony czy uzupełniający?	
<i>Zasada pomocniczości nie ma zastosowania w obszarach polityki, w których Unia ma wyłączne kompetencje zgodnie z art. 3 TFUE. Stanowi to szczególną podstawę prawną, dzięki której określa się, czy wniosek podlega mechanizmowi kontroli zasady pomocniczości. W art. 4 TFUE określono dziedziny, w których Unia dzieli kompetencje z państwami członkowskimi, a w art. 6 TFUE określono dziedziny, w których Unia ma kompetencje jedynie do prowadzenia działań mających na celu wspieranie działań państw członkowskich.</i>	

2. Zasada pomocniczości: dlaczego UE powinna podjąć działania?	
2.1 Czy wniosek spełnia wymogi proceduralne zawarte w protokole nr 2:	
– Czy przed złożeniem wniosku w sprawie danego aktu przeprowadzono szerokie konsultacje? – Czy sporządzono szczegółowe stwierdzenie zawierające jakościowe – a w miarę możliwości ilościowe – wskaźniki, które pozwalają ocenić, czy dane działanie można wykonać najlepiej na szczeblu unijnym?	
2.2 Czy towarzyszące wnioskowi Komisji uzasadnienie (oraz jakakolwiek ocena skutków) zawiera wystarczające uzasadnienie dotyczące zgodności z zasadą pomocniczości?	
2.3 Opierając się na odpowiedziach na poniższe pytania, czy cele zamierzonego działania można w wystarczającym stopniu osiągnąć za pomocą samodzielnych działań państw członkowskich (konieczność działań unijnych)?	
a)	Czy przedmiotowe problemy posiadają jakiekolwiek znaczne/istotne aspekty transnarodowe/transgraniczne? Czy określono te aspekty ilościowo?
b)	Czy działania na szczeblu krajowym lub brak działań na szczeblu UE stoją w sprzeczności z podstawowymi celami Traktatu lub w znacznym stopniu naruszają interes innych państw członkowskich?
c)	W jakim stopniu państwa członkowskie mają możliwości lub zdolności do przyjęcia odpowiednich środków?

d)	W jaki sposób dany problem i jego przyczyny (np. negatywne efekty zewnętrzne, efekty rozlania) są zróżnicowane w UE na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym?
e)	Czy dany problem dotyczy znacznej części UE, czy tylko kilku państw członkowskich?
f)	Czy dążąc do osiągnięcia celów planowanego środka, państwa członkowskie przekroczyły swoje możliwości?
g)	W jaki sposób władze krajowe, regionalne i lokalne w UE różnią się pod względem poglądów lub preferowanych kierunków działania?
2.4 Opierając się na odpowiedziach na poniższe pytania, czy cele zamierzonego działania można lepiej osiągnąć na szczeblu Unii dzięki skali lub skutkom tego działania (unijna wartość dodana)?	
a)	Czy z działania na szczeblu UE wynikają wyraźne korzyści?
b)	Czy zachodzą korzyści skali? Czy cele można efektywniej osiągnąć na szczeblu UE (większe korzyści względem kosztu jednostkowego)? Czy działanie poprawi funkcjonowanie rynku wewnętrznego?
c)	Jakie korzyści wynikną z zastąpienia zróżnicowanej polityki krajowej i przepisów krajowych bardziej jednolitym podejściem politycznym?
d)	Czy korzyści wynikające z działań na szczeblu UE przeważają nad skutkami utraty kompetencji przez państwa członkowskie oraz władze lokalne i regionalne (poza kosztami i korzyściami działania na szczeblu krajowym, lokalnym i regionalnym)?
e)	Czy działanie spowoduje, że podmioty wdrażające przepisy będą miały większą jasność prawa?

3. Proporcjonalność: W jaki sposób UE powinna działać	
3.1 Czy towarzyszące wnioskowi Komisji uzasadnienie (oraz jakakolwiek ocena skutków) zawiera wystarczające uzasadnienie dotyczące proporcjonalności wniosku oraz stwierdzenie umożliwiające ocenę zgodności wniosku z zasadą proporcjonalności?	
3.2 Opierając się na odpowiedziach na poniższe pytania oraz na informacjach zawartych w ocenie skutków, uzasadnieniu lub innych źródłach, czy zamierzone działanie stanowi odpowiedni sposób osiągnięcia zakładanych celów?	
a)	Czy inicjatywa ogranicza się do tych aspektów, których państwa członkowskie nie są w stanie samodzielnie zrealizować w zadowalającym stopniu, a które Unia może zrealizować skuteczniej?
b)	Czy forma danego działania unijnego (dobór instrumentu) jest uzasadniona i prosta, jak to tylko możliwe, oraz czy sprzyja zadowalającemu osiągnięciu pożądaných celów i zapewnia zgodność z tymi celami (np. wybór między rozporządzeniem, dyrektywą (ramową), zaleceniem lub innymi metodami regulacyjnymi, takimi jak współregulacja itp.)?
c)	Czy dane działanie Unii pozostawia możliwie szeroką swobodę decyzji na szczeblu krajowym, jednocześnie przyczyniając się do zadowalającego osiągnięcia założonych celów? (np. czy istnieje możliwość ograniczenia działania na szczeblu europejskim do standardów minimalnych lub zastosowania mniej rygorystycznego instrumentu politycznego lub podejścia?).
d)	Czy dana inicjatywa generuje koszty finansowe lub administracyjne dla Unii, rządów narodowych, władz lokalnych lub regionalnych, podmiotów gospodarczych lub obywateli? Czy koszty te są proporcjonalne do zamierzonego celu?
e)	Czy uwzględniono, przy poszanowaniu prawa Unii, szczególne okoliczności mające zastosowanie w poszczególnych państwach członkowskich?