

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dostosowującego do art. 290 i 291 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej szereg aktów prawnych przewidujących stosowanie procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą**

COM(2013) 751 final – 2013/0365 (COD)

(2014/C 177/09)

Sprawozdawca generalny: **Antonello PEZZINI**

Rada Unii Europejskiej, w dniu 10 grudnia 2013 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 18 listopada 2013 r., postanowiły, zgodnie z art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dostosowującego do art. 290 i 291 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej szereg aktów prawnych przewidujących stosowanie procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą*

COM(2013) 751 final – 2013/0365 (COD)

Mając na względzie pilny charakter prac, na 495. sesji plenarnej w dniach 21–22 stycznia 2014 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Antonella PEZZINIEGO na sprawozdawcę generalnego oraz przyjął 112 głosami – 2 osoby wstrzymały się od głosu – następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES popiera inicjatywę Komisji, gdyż zapewnia ona bezpieczeństwo źródeł prawa Unii Europejskiej, zmierza do uproszczenia i wzrostu skuteczności, a także gwarantuje pełne korzystanie z uprawnień do demokratycznej kontroli oraz przekazywanie jasnych i przejrzystych informacji wszystkim zainteresowanym.

1.2 Komitet wyraża zadowolenie z faktu, że Komisja uwzględniła w swych obecnych wnioskach różne uwagi przedstawione w jego wcześniejszych opiniach.

1.3 Komitet stwierdza, że wniosek Komisji obejmuje zmiany w ponad 80 aktach prawnych, w tym w rozporządzeniach i dyrektywach, i wyraża ubolewanie, że nie jest w stanie przeprowadzić oceny każdego z nich, zważywszy na wielość tematów poruszonych odnośnie do:

- sieci;
- treści i technologii komunikacyjnych;
- działań w dziedzinie klimatu;
- energii;
- przedsiębiorstw i przemysłu;
- środowiska;
- statystyk;
- rynku wewnętrznego i usług;
- mobilności i transportu;
- zdrowia i konsumentów;
- pomocy humanitarnej.

1.4 Komitet zaleca przeprowadzenie dalszych wnikliwych ocen celów, treści, zakresu i czasu obowiązywania przekazanych uprawnień, które powinny umożliwiać pełne sprawowanie kontroli demokratycznej na szczeblu europejskim, a także korzystanie z prerogatyw i funkcji gwarantowanych parlamentom krajowym w ramach europejskiego procesu legislacyjnego. Uważa, że należy jednoznacznie określić pojęcia: „środek inny niż istotny” oraz „przekazane uprawnienia” z pełnym uwzględnieniem wykładni Trybunału Sprawiedliwości UE.

1.5 Komitet podkreśla wagę:

- pełnego uczestnictwa PE;
- racjonalizacji i uproszczenia procedur komitetowych;
- lepszego informowania zarówno odnośnie do warunków przekazywania uprawnień komitetom, jak i stosownych środków określanych na wszystkich etapach procedury;
- pełnego dostępu obywateli i społeczeństwa obywatelskiego do informacji.

1.6 Komitet podkreśla, że procedury komitetowe powinny być jak najbardziej przejrzyste i zrozumiałe dla wszystkich obywateli europejskich, w szczególności tych, których takie akty bezpośrednio dotyczą.

1.7 Komitet przypomina, że trzeba w pełni wprowadzić w życie art. 8a traktatu lizbońskiego mówiący o tym, że decyzje powinny być podejmowane jak najbliżej obywateli i że należy zapewnić pełny dostęp do informacji obywatelom i społeczeństwu obywatelskiemu.

1.8 Wreszcie, Komitet wnosi o przeprowadzenie oceny zastosowania nowych ram regulacyjnych i o składanie Parlamentowi, Radzie i jemu samemu sprawozdania okresowego na temat skuteczności, przejrzystości i rozpowszechniania informacji.

## 2. Wprowadzenie

2.1 Wraz z wejściem w życie traktatu lizbońskiego wprowadzono rozróżnienie między uprawnieniami przekazanymi Komisji do przyjmowania aktów delegowanych, czyli aktów o charakterze nieprawodawczym o zasięgu ogólnym, które uzupełniają lub zmieniają inne niż istotne elementy aktu prawodawczego za pomocą procedury przewidzianej w art. 290 TFUE (procedury przekazania uprawnień), a uprawnieniami przekazanymi Komisji zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 291 do przyjęcia tzw. aktów wykonawczych, czyli jednolitych warunków wykonywania prawnie wiążących aktów UE.

2.1.1 Sposoby wykonywania przekazanych uprawnień określono w aktach prawodawczych pozbawionych mocy wiążącej, takich jak:

- komunikat Komisji w sprawie wprowadzenia w życie art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej <sup>(1)</sup>;
- wspólne porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie aktów delegowanych z 2006 r.
- artykuły 87a i 88 rozporządzenia Parlamentu zmienionego decyzją z 10 maja 2012 r. <sup>(2)</sup>

2.2 Jak EKES przypominał w swej opinii w sprawie procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą z 2008 r. <sup>(3)</sup>, już w lipcu 2006 r. <sup>(4)</sup> Rada zmieniła decyzję w sprawie sposobu wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji <sup>(5)</sup>, dodając nową procedurę: procedurę regulacyjną połączoną z kontrolą.

2.2.1 Dzięki tej procedurze prawodawca może sprzeciwić się przyjęciu środków quasi-legislacyjnych, czyli środków ogólnych zmieniających inne niż istotne elementy aktu podstawowego przyjętego w drodze współdecyzji, zawsze gdy uzna, że zaproponowane środki wykraczają poza uprawnienia wykonawcze przewidziane w akcie podstawowym lub że środki te nie odpowiadają celowi lub treści tego aktu bądź też że naruszają zasady pomocniczości lub proporcjonalności.

<sup>(1)</sup> COM(2009) 673 final z 9.12.2009.

<sup>(2)</sup> Dokument A7-0072/2012.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 224 z 30.8.2008, s.35.

<sup>(4)</sup> Decyzja 2006/512/WE (Dz.U. L 200 z 22.7.2006).

<sup>(5)</sup> Decyzja 1999/468/WE (Dz.U. L 184 z 17.7.1999).

2.2.2 Są to postanowienia typowe dla procedury komitetowej uregulowane w decyzji Rady nr 1999/468/WE zmienionej decyzją 2006/512/WE, które nakładają na Komisję obowiązek przedkładania propozycji środków wykonawczych komitetom składającym się z urzędników administracji krajowej zgodnie z pięcioma procedurami komitetowymi: procedurą doradczą, zarządzania, regulacyjną, regulacyjną połączoną z kontrolą i procedurą w sprawie środków ochronnych. Już w grudniu 2006 r. Komisja przyjęła 25 wniosków<sup>(6)</sup>, na temat których Komitet miał okazję się wypowiedzieć<sup>(7)</sup>.

2.3 Procedura regulacyjna połączona z kontrolą została zastosowana w celu przyjęcia środków wykonawczych mających zmienić elementy inne niż istotne podstawowych aktów prawodawczych. W latach 2009–2014 art. 5a decyzji dotyczącej procedury komitetowej i procedura regulacyjna połączona z kontrolą zachowują swą tymczasową ważność w oczekiwaniu na dostosowanie istniejących przepisów do systemu aktów delegowanych za pomocą zmiany szeregu rozporządzeń, dyrektyw i decyzji.

2.4 Również ostatnio EKES miał okazję wypowiedzieć się<sup>(8)</sup> w sprawie dwóch wniosków dotyczących rozporządzeń zbiorczych w dwunastu różnych dziedzinach, popierając inicjatywę, gdyż „wzmacnia ona bezpieczeństwo unijnych źródeł prawa i realizuje cele związane z upraszczaniem i skutecznością”, zalecając jednak Radzie i Parlamentowi „zachowanie najwyższej czujności i szczegółową analizę wszystkich aktów objętych procesem dostosowania”, których liczba wynosi 165 i które podlegały początkowo procedurze regulacyjnej połączonej z kontrolą, a obecnie – nowemu systemowi aktów delegowanych.

2.5 EKES przypomina, że przyjął ostatnio szczegółowe sprawozdanie na temat procedury przekazywania uprawnień, i zaleca uwzględnienie go w celu zrozumienia niniejszej opinii.

### 3. Propozycje Komisji

3.1 W omawianym wniosku zastosowano podejście metodologiczne przyjęte w poprzednich wnioskach i określono ramy regulacyjne.

3.2 Proponowane ramy regulacyjne obejmują zmiany 76 aktów prawodawczych, w tym rozporządzeń i dyrektyw dotyczących różnych dziedzin. Również w celu dostosowania do postanowień TFUE przewidziano zmiany mające na celu skreślenie pewnych postanowień rozporządzeń (WE) nr 66/2010 i (WE) nr 1221/2009 w sprawie środowiska, dyrektywy 97/70/WE na temat transportu, rozporządzenia (WE) nr 1333/2008, dyrektywy 2002/46/WE w sprawie zdrowia i konsumentów<sup>(9)</sup> oraz rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/96 w sprawie pomocy humanitarnej.

### 4. Uwagi ogólne

4.1 EKES popiera inicjatywę Komisji, gdyż zapewnia ona bezpieczeństwo źródeł prawa Unii Europejskiej, zmierza do uproszczenia i wzrostu skuteczności, a także gwarantuje pełne korzystanie z uprawnień do demokratycznej kontroli przez Parlament Europejski i Radę.

4.2 Chociaż Komitet przyjmuje z zadowoleniem fakt, że różne uwagi z jego wcześniejszych opinii zostały uwzględnione w omawianych wnioskach, podkreśla swe ostatnie stwierdzenie: „zgodnie z art. 290 TFUE czas obowiązywania przekazanych uprawnień powinien być wyraźnie określony w podstawowym akcie ustawodawczym i że do chwili obecnej, z wyjątkiem nielicznych sytuacji, przekazania uprawnień dokonywano zasadniczo na czas określony, w stosownych przypadkach z możliwością przedłużenia pod warunkiem sporządzenia sprawozdania z wykonania przekazanych uprawnień”<sup>(10)</sup>.

4.3 EKES przypomina, że sam Parlament Europejski w swej rezolucji z dnia 5 maja 2010 r. w sprawie kompetencji w zakresie przekazywania uprawnień ustawodawczych zwrócił uwagę na to, jak delikatną kwestią jest przekazywanie uprawnień, podkreślając, że „cele, treść, zakres i czas trwania przekazania uprawnień zgodnie z art. 290 TFUE muszą być wyraźnie i precyzyjnie określone w każdym akcie podstawowym”. Zdaniem Komitetu powyższe elementy powinny również umożliwić pełne wykorzystanie prerogatyw i funkcji gwarantowanych parlamentom krajowym w europejskim procesie legislacyjnym.

<sup>(6)</sup> COM(2006) od 901 final do 926 final.

<sup>(7)</sup> Dz.U. C 161 z 13.7.2007, s. 45.

<sup>(8)</sup> Dz.U. C 67 z 6.3.2014, s. 104.

<sup>(9)</sup> Na przykład, wskazane byłoby bardziej szczegółowe wyjaśnienie skreślenia w art. 29 ust. 2 lit. i) („Procedura wspólnotowa dotycząca poważnych niepożądanych zdarzeń i reakcji oraz formuły zgłoszeniowej”) dyrektywy 2002/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 stycznia 2003 r. ustanawiającej normy jakości i bezpiecznego pobierania, testowania, przetwarzania, przechowywania i dystrybucji krwi ludzkiej i składników krwi.

<sup>(10)</sup> Zob. przypis 8.

4.4 Ponadto Komitet uważa, że przekształcenie w akt delegowany powinno być zatwierdzane wyłącznie, gdy konieczne jest „przyjmowanie aktów o charakterze nieprawodawczym o zasięgu ogólnym, które uzupełniają lub zmieniają inne niż istotne elementy aktu prawodawczego” zgodnie z art. 290. W wypadku aktów o charakterze czysto wykonawczym należy odwołać się do postanowień art. 291 TFUE, podczas gdy z możliwości przekazania uprawnień trzeba wyłączyć akty, w których występują „istotne elementy danej dziedziny”. Ponadto konieczne jest jeszcze zdefiniowanie pojęcia „elementów innych niż istotne” i przeprowadzenie dokładnej oceny funkcjonowania tego mechanizmu.

4.5 W tym względzie EKES przypomina swe własne zalecenia dla Komisji dotyczące „realizacji procesu grupowego dostosowania z dokładniejszym uwzględnieniem charakterystyki pewnych podstawowych aktów prawnych”<sup>(11)</sup> oraz wzięcia pod uwagę interpretacji pojęcia „środek inny niż istotny” i „uprawnienia przekazane Komisji” przedstawionej przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

4.6 Komitet podkreśla znaczenie:

- pełnego uczestnictwa PE, a zatem jego prawa, w ostateczności, do odrzucenia danej decyzji;
- lepszego informowania PE i Rady odnośnie zarówno do komitetów, jak i środków im przedkładanych na wszystkich etapach procedury;
- wzmocnionej roli PE dzięki postępowaniu pojednawczemu między Parlamentem a Radą w wypadku wydania negatywnej opinii przez PE.

4.7 Komitet ponownie podkreśla, że „procedury komitologii, w które zaangażowani są wyłącznie przedstawiciele Komisji i rządów państw członkowskich i które mają na celu (...) zarządzanie, regulowanie lub doradzanie związane z monitorowaniem i wdrażaniem aktów prawnych powinny być bardziej przejrzyste i bardziej zrozumiałe dla osób zamieszkujących na obszarze UE, a zwłaszcza dla osób, których te akty dotyczą”<sup>(12)</sup>.

4.8 Zdaniem EKES-u istotne jest przeprowadzanie okresowej oceny stosowania proponowanych nowych ram regulacyjnych i składanie Parlamentowi, Radzie i Komitetowi okresowego sprawozdania na temat skuteczności, przejrzystości i rozpowszechniania informacji w sposób przyjazny dla odbiorcy i zapewniający ich pełną dostępność w odniesieniu do wszystkich aktów delegowanych UE, by zapewnić monitorowanie tego działania łączącego w sobie środki regulacyjne i rzeczywiste środki wykonawcze.

4.9 Komitet przypomina w tym względzie, że również w tym wypadku trzeba w pełni wprowadzić w życie art. 8a traktatu lizbońskiego mówiący o tym, że decyzje powinny być podejmowane jak najbliżej obywateli i że należy zapewnić pełny dostęp do informacji obywatelom i społeczeństwu obywatelskiemu.

Bruksela, 21 stycznia 2014 r.

*Przewodniczący*  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Henri MALOSSE

<sup>(11)</sup> Zob. przypis 8.

<sup>(12)</sup> Zob. przypis 7.