



P9\_TA(2023)0442

## **Sprawność regulacyjna Unii Europejskiej oraz pomocniczość i proporcjonalność – sprawozdanie w sprawie lepszego stanowienia prawa obejmujące lata 2020, 2021 i 2022**

**Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie sprawności regulacyjnej Unii Europejskiej oraz pomocniczości i proporcjonalności – sprawozdanie w sprawie lepszego stanowienia prawa obejmujące lata 2020, 2021 i 2022 (2023/2079(INI))**

(C/2024/4228)

*Parlament Europejski,*

- uwzględniając art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej,
- uwzględniając Protokół nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej <sup>(1)</sup>,
- uwzględniając Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności <sup>(2)</sup>,
- uwzględniając Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie lepszego stanowienia prawa <sup>(3)</sup> oraz jego najnowszą wersję – Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej a Komisją Europejską z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie lepszego stanowienia prawa <sup>(4)</sup>,
- uwzględniając praktyczne zasady uzgodnione 22 lipca 2011 r. pomiędzy właściwymi służbami Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące stosowania art. 294 ust. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w przypadku porozumień w pierwszym czytaniu,
- uwzględniając sprawozdania roczne Komisji za lata 2020, 2021 i 2022 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności oraz w sprawie stosunków z parlamentami narodowymi z dni – odpowiednio – 23 lipca 2021 r. (COM(2021)0417), 1 sierpnia 2022 r. (COM(2022)0366) i 12 października 2023 r. (COM(2023)640),
- uwzględniając swoją rezolucję z 9 czerwca 2016 r. w sprawie otwartej, efektywnej i niezależnej administracji Unii Europejskiej <sup>(5)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie sprawności regulacyjnej Unii Europejskiej oraz pomocniczości i proporcjonalności – sprawozdanie w sprawie lepszego stanowienia prawa obejmujące lata 2017, 2018 i 2019 <sup>(6)</sup>,
- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 29 kwietnia 2021 r. pt. „Lepsze stanowienie prawa: połączenie sił na rzecz stanowienia lepszego prawa” (COM(2021)0219),
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 7 lipca 2022 r. w sprawie lepszego stanowienia prawa: połączenie sił na rzecz stanowienia lepszego prawa <sup>(7)</sup>,
- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 23 października 2018 r. pt. „Zasady pomocniczości i proporcjonalności: wzmacnianie ich roli w kształtowaniu polityki UE” (COM(2018)0703),
- uwzględniając umowę o współpracy podpisaną 5 lutego 2014 r. przez Parlament Europejski, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów,

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 202 z 7.6.2016, s. 203.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 202 z 7.6.2016, s. 206.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 321 z 31.12.2003, s. 1.

<sup>(4)</sup> Dz.U. L 123 z 12.5.2016, s. 1.

<sup>(5)</sup> Dz.U. C 86 z 6.3.2018, s. 126.

<sup>(6)</sup> Dz.U. C 81 z 18.2.2022, s. 74.

<sup>(7)</sup> Dz.U. C 47 z 7.2.2023, s. 250.

- uwzględniając wszystkie poprzednie komunikaty Komisji skierowane do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Europejskiego Komitetu Regionów w sprawie konieczności lepszego stanowienia prawa w celu osiągnięcia lepszych rezultatów z korzyścią dla obywateli UE,
  - uwzględniając art. 54 Regulaminu,
  - uwzględniając opinię Komisji Spraw Konstytucyjnych,
  - uwzględniając sprawozdanie Komisji Prawnej (A9-0310/2023),
- A. mając na uwadze, że od 2018 r. Komisja stale stosuje udoskonalony Program lepszego stanowienia prawa, to jest uwzględnia zasady pomocniczości i proporcjonalności na wszystkich etapach kształtowania polityki; mając na uwadze, że Komisja zaczęła łączyć sprawozdania w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności przy pracy nad prawodawstwem UE ze sprawozdaniami w sprawie stosunków z parlamentami narodowymi, co przydaje większej wagi opiniom parlamentów narodowych i zapobiega pokrywaniu się tych dwóch rodzajów sprawozdań rocznych;
- B. mając na uwadze, że nadal potrzebne jest zmniejszenie zbędnych obciążeń regulacyjnych, aby zagwarantować, że przepisy UE przynoszą zamierzone korzyści przy jednoczesnym ograniczeniu zbędnych kosztów, szczególnie dla obywateli oraz małych i średnich przedsiębiorstw (MSP); mając na uwadze, że lepsze stanowienie prawa powinno przynosić korzyści wszystkim i służyć interesom społeczeństwa europejskiego;
- C. mając na uwadze, że zapewnienie spójności prawodawstwa UE może znacznie ułatwić jego wdrażanie;
- D. mając na uwadze, że mandat Rady ds. Kontroli Regulacyjnej obejmuje kontrolę jakości ocen skutków;
- E. mając na uwadze, że parlamenty narodowe są naturalnymi strażnikami zasady pomocniczości i mają prawo monitorować ją za pośrednictwem systemu wczesnego ostrzegania, zgodnie z którym jeżeli parlament narodowy lub izba parlamentu narodowego uzna, że wniosek ustawodawczy nie jest zgodny z zasadą pomocniczości, może przyjąć uzasadnioną opinię;

### **Pomocniczość**

1. przypomina, że zasada pomocniczości zapisana w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej ma zapewniać podejmowanie decyzji jak najbliżej obywateli oraz stałe kontrole w celu sprawdzenia, czy działanie na szczeblu UE jest uzasadnione; przypomina, że zasada proporcjonalności wymaga, aby żadne działania podejmowane przez UE nie wykraczały poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów;
2. z zadowoleniem odnotowuje środek pomagający parlamentom narodowym w skuteczniejszym pełnieniu ich roli, a mianowicie wyłączenie okresu od 20 grudnia do 10 stycznia z ośmiotygodniowego terminu na przedstawienie przez parlamenty narodowe uzasadnionych opinii, który to środek przyniósł pozytywne rezultaty, i zwraca się do Komisji, aby oceniła możliwość dodatkowego wydłużenia tego okresu;
3. zauważa, że liczba uzasadnionych opinii otrzymanych od parlamentów narodowych UE wyniosła 9 w 2020 r., 16 w 2021 r. i 34 w 2022 r.; podkreśla, że od wejścia w życie Traktatu z Lizbony (2009 r.) parlamenty narodowe UE uruchomiły system wczesnego ostrzegania – procedurę żółtej kartki – tylko trzykrotnie, a procedury pomarańczowej kartki (system, zgodnie z którym połowa parlamentów narodowych wnosi sprzeciw wobec wniosku Komisji) nie wszczęto ani razu;

4. zauważa, że spośród 16 uzasadnionych opinii otrzymanych w 2021 r. dziewięć odnosiło się do pakietu „Gotowi na 55”, trzy – do pakietu dotyczącego Europejskiej Unii Zdrowotnej, dwie – do paktu o migracji i azylu, jedna – do wniosku w sprawie dyrektywy w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej, a jedna – do wniosku w sprawie zmiany dyrektywy VAT <sup>(8)</sup> w odniesieniu do przyznania Komisji uprawnień wykonawczych w celu określenia znaczenia terminów stosowanych w niektórych przepisach tej dyrektywy; zauważa również, że z dziewięciu uzasadnionych opinii otrzymanych w 2020 r. trzy odnosiły się do wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej (Europejskie prawo o klimacie <sup>(9)</sup>) przyjętego przez Komisję 4 marca 2020 r.;
5. zauważa również, że w 2020 r. spośród 39 izb parlamentów narodowych tylko osiem wydało uzasadnione opinie, w 2021 r. liczba ta spadła do siedmiu, a w 2022 r. wzrosła do 13;
6. zauważa, że w 2021 r. parlamenty narodowe przedłożyły 360 opinii, natomiast w 2020 r. przedłożyły tylko 225 opinii; ponadto jednak zauważa, że tendencja dotycząca liczby opinii i uzasadnionych opinii w latach 2007–2022 pokazuje, że parlamenty narodowe w coraz większym stopniu domagają się prowadzenia szerszego dialogu politycznego i większego zaangażowania w debatę na temat polityki UE;
7. wzywa Komisję, aby w większym stopniu uwzględniała opinie Europejskiego Komitetu Regionów wyrażane za pośrednictwem Sieci Monitorującej Stosowanie Zasady Pomocniczości utworzonej w celu ułatwienia wymiany informacji między organami regionalnymi i lokalnymi a Unią na temat różnych wniosków ustawodawczych, które po przyjęciu będą miały bezpośredni wpływ na te organy i na polityki leżące w ich gestii;

#### **Wspieranie włączenia parlamentów narodowych**

8. podkreśla znaczenie udziału parlamentów narodowych w procesie stanowienia prawa na szczeblu UE; zwraca uwagę, że parlamenty narodowe odgrywają kluczową rolę w kontroli przedlegislacyjnej projektów aktów prawnych UE, co wzmacnia legitymację i poprawia jakość unijnego prawodawstwa; zauważa, że można ulepszyć obecne formy współpracy z parlamentami narodowymi; wzywa do dalszego udoskonalenia – przez dodanie skutecznego systemu powiadamiania posłów do parlamentów narodowych – platformy międzyparlamentarnej wymiany informacji w sprawach UE (IPEX), która ułatwia elektroniczną wymianę informacji dotyczących UE między parlamentami państw członkowskich a Parlamentem Europejskim;
9. zwraca uwagę na znaczenie promowania dialogu między posłami do parlamentów narodowych a posłami do Parlamentu Europejskiego; podkreśla, że komisje Parlamentu Europejskiego powinny bezpośrednio współpracować z parlamentami narodowymi w konkretnych obszarach tematycznych; zwraca się do Komisji, aby oceniła możliwość zaangażowania parlamentów narodowych przez UE na wcześniejszym etapie procedury ustawodawczej, a konkretniej na etapie konsultacji;
10. zachęca parlamenty narodowe do uwzględniania uzasadnionych opinii parlamentów regionalnych posiadających uprawnienia ustawodawcze w ich uzasadnionych ostatecznych opiniach przesyłanych przewodniczącym Parlamentu, Rady i Komisji, szczególnie gdy może to mieć wpływ na wyłączne kompetencje regionalne;
11. popiera konsolidację odpowiedzi, jeżeli co najmniej siedem parlamentów narodowych wyda uzasadnione opinie w sprawie jednego z wniosków ustawodawczych Komisji, nawet jeżeli nie osiągnięto progu wymaganego do wszczęcia procedury „żółtej kartki”; nalega, aby Komisja udzielała dogłębnej odpowiedzi na każdą uzasadnioną opinię parlamentu narodowego;
12. proponuje, aby Komisja Prawna przeprowadzała rzeczywistą dyskusję na temat przesłanych jej uzasadnionych opinii parlamentów narodowych, zwracając uwagę swoich członków, gdy co najmniej dwie uzasadnione opinie zawierają krytykę tego samego wniosku;

<sup>(8)</sup> Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 347 z 11.12.2006, s. 1).

<sup>(9)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Dz.U. L 243 z 9.7.2021, s. 1).

13. przypomina o najwyższym znaczeniu kontroli parlamentarnej w procesie legislacyjnym Unii i ponawia apel o prawo Parlamentu do inicjowania wniosków politycznych;

14. podziela zastrzeżenia parlamentów narodowych, że niewystarczające wyjaśnienia merytoryczne Komisji towarzyszące projektom aktów ustawodawczych uniemożliwiają rzetelną ocenę zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności;

### ***Poprawa sprawności regulacyjnej i stanowienia prawa UE z myślą o sprawnie działającym jednolitym rynku***

15. nadal popiera zobowiązanie Komisji do uprzedniej oceny przed rozważeniem ewentualnych zmian ustawodawczych lub nowych inicjatyw; uważa, że UE i władze państw członkowskich powinny nadal ściśle współpracować, aby zapewnić lepszą ocenę rzeczywistego wpływu przepisów UE na obywateli i przedsiębiorstwa, w szczególności MŚP; zwraca uwagę na znaczenie stosowania i wdrażania zasady „najpierw myśl na małą skalę”;

16. podkreśla, że ocena skutków jest kluczowym instrumentem programu „Lepsze stanowienie prawa” pozwalającym zapewnić poszanowanie zasad pomocniczości i proporcjonalności oraz służyć promowaniu odpowiedzialności w odniesieniu do inicjatyw Komisji, które mogą mieć znaczące skutki gospodarcze, społeczne lub środowiskowe; wzywa Komisję, aby prowadziła oceny wpływu w aspekcie płci do celów opracowywania wniosków ustawodawczych;

17. wzywa Komisję, aby opracowała bardziej zintegrowane podejście do zrównoważonego rozwoju, które lepiej uwzględniałoby wzajemne oddziaływanie gospodarczych, społecznych i środowiskowych skutków polityki i prawodawstwa UE; uważa, że w ocenach skutków należy poświęcać równą uwagę ocenie wspomnianych skutków; podkreśla, że trzeba opracować dodatkowe narzędzia oceny wpływu na środowisko nowych strategii politycznych, inicjatyw i przepisów, w przypadku gdy istniejące narzędzia są niewystarczające do zagwarantowania, że ambicje polityczne Zielonego Ładu i ich związki z celami zrównoważonego rozwoju ONZ będą bardziej widoczne w przedstawianych przez Komisję ocenach skutków;

18. zauważa, że w 2020 r. Rada ds. Kontroli Regulacyjnej przeanalizowała łącznie 53 oceny skutków, że w 12 przypadkach uznała, iż konieczna jest poprawa analizy pomocniczości i wartości dodanej UE, oraz że 30 opinii zawierało uwagi na temat proporcjonalności; zauważa, że w 2018 r. Rada ds. Kontroli Regulacyjnej przeanalizowała 75 ocen skutków, że w 16 przypadkach konieczna była poprawa analizy pomocniczości i wartości dodanej UE oraz że 47 opinii zawierało uwagi mające na celu poprawę analizy proporcjonalności i porównanie wariantów strategicznych; podkreśla, że w 2019 r. Rada ds. Kontroli Regulacyjnej przeanalizowała tylko jedną ocenę skutków;

19. zaznacza, że Rada ds. Kontroli Regulacyjnej ma za zadanie skutecznie kontrolować pracę Komisji, w sposób niezależny i bezstronny; w związku z tym apeluje o wzmocnienie niezależności Rady ds. Kontroli Regulacyjnej, w tym przez zapewnienie wyważonego składu odzwierciedlającego szeroki zakres środowisk i kompetencji; apeluje, aby Rada ds. Kontroli Regulacyjnej działała bardziej przejrzysto, w tym aby wszystkie jej opinie były publikowane niezwłocznie po ich przyjęciu, aby jej spotkania z grupami interesu były deklaratywne i aby jej członkowie mieli obowiązek korzystać z rejestru służącego przejrzystości; podkreśla, że chociaż Komisja powinna uwzględnić sugestie Rady ds. Kontroli Regulacyjnej dotyczące poprawy ocen skutków, ewaluacji oraz ocen adekwatności, nie powinno to w żaden sposób wpływać na zdolność Komisji do proponowania wniosków dotyczących aktów prawnych; wzywa do ściślejszej współpracy między Radą ds. Kontroli Regulacyjnej a współprawodawcami;

20. z zadowoleniem odnotowuje zobowiązanie Komisji do poddawania unijnych wniosków ustawodawczych testowi MŚP; z zadowoleniem odnotowuje jego zwiększoną dostępność; ubolewa jednak, że test ten nie jest prowadzony systematycznie i konsekwentnie; apeluje, aby test ten był wiążący i aby aktualizowano go w całym procesie legislacyjnym w celu zapewnienia jasnego i przewidywalnego prawodawstwa UE; zaleca, aby test MŚP rozróżniał klasy wielkości MŚP w celu zapewnienia proporcjonalności; podkreśla, że trzeba monitorować i oceniać wdrażanie i jakość testu MŚP;

21. zaznacza, że jakość unijnych ram regulacyjnych UE jest kluczowa dla konkurencyjności Unii; z zadowoleniem odnotowuje komunikat Komisji pt. „Długoterminowa konkurencyjność UE: perspektywa na przyszłość po 2030 r.”<sup>(10)</sup> i zawarte w nim zobowiązanie do lepszej oceny skumulowanych skutków różnych środków politycznych z myślą o opracowaniu metodyki uzupełniającej sprawdzian konkurencyjności stosowany obecnie w ocenach skutków<sup>(11)</sup>; ubolewa jednak, że obiecana metodyka nie została jeszcze opracowana i że aktualny sprawdzian konkurencyjności dotyczy wyłącznie indywidualnych wniosków ustawodawczych; w związku z tym wzywa Komisję do szybkiego opracowania kompleksowej metodyki obejmującej łączny wpływ odpowiednich środków politycznych na konkurencyjność UE; wzywa ponadto, aby prowadzić sprawdzian konkurencyjności w ramach ocen skutków nie tylko pojedynczych wniosków ustawodawczych UE, lecz także pakietów ustawodawczych<sup>(12)</sup> i całego programu prac Komisji;

22. z zaniepokojeniem zauważa, że w 2022 r. 58 % ocen skutków nie obejmowało wystarczającego wyliczenia kosztów istotnych z punktu widzenia zasady „jedno więcej – jedno mniej”<sup>(13)</sup>; w związku z tym wzywa Komisję, aby uściśliła stosowanie zasady „jedno więcej – jedno mniej” przy stanowieniu prawa, lepiej wskazywała uwzględnione koszty i korzyści oraz przedstawiała jasne informacje na temat zmniejszenia istniejących obciążeń regulacyjnych;

23. wyraża zaniepokojenie ewentualnymi niezamierzonymi konsekwencjami niektórych aktów prawnych UE dla obywateli i przedsiębiorstw, utrudniającymi przejście na zrównoważoną gospodarkę; zwraca uwagę na znaczenie całościowego podejścia do oceny *ex post*; w związku z tym wzywa Komisję do przeprowadzenia szczegółowej kontroli praktyk *ex post*, mającej na celu określenie wszelkich najlepszych praktyk wspierających, a także przeszkód, takich jak biurokracja stwarzająca utrudnienia, uniemożliwiających obywatelom i przedsiębiorstwom dokonanie niezbędnej zrównoważonej transformacji;

24. apeluje o większą przejrzystość procesów decyzyjnych we wszystkich instytucjach; ubolewa nad brakiem przejrzystości działania Rady i jej praktyką nadmiernego nadawania dokumentom klauzuli tajności; apeluje do Rady o podawanie do wiadomości publicznej większej liczby dokumentów, w szczególności stanowisk zajętych przez państwa członkowskie, co pozwoli obywatelom poznać stanowiska rządów i zwiększy kontrolę ze strony parlamentów narodowych;

25. podkreśla, że brak spójnego i kompleksowego zestawu skodyfikowanych zasad dobrej administracji obowiązujących w całej Unii utrudnia obywatelom i przedsiębiorstwom łatwe i pełne zrozumienie przysługujących im praw wynikających z prawa Unii; uważa, że skodyfikowanie zasad dobrej administracji wzmocniłoby prawa obywateli i poprawiłoby przejrzystość, a także stanowiłoby odpowiedź na potrzeby pod względem inwestycji i reform w całej Unii Europejskiej; wzywa Komisję do przedstawienia wniosku ustawodawczego dotyczącego europejskich przepisów w sprawie postępowania administracyjnego, z uwzględnieniem działań, które Parlament podjął w tej dziedzinie;

◦  
◦ ◦

26. zobowiązuje swoją przewodniczącą do przekazania niniejszej rezolucji Radzie i Komisji, Europejskiemu Komitetowi Regionów, Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu oraz parlamentom państw członkowskich.

---

<sup>(10)</sup> Komunikat Komisji z dnia 16 marca 2023 r. pt. „Długoterminowa konkurencyjność UE: perspektywa na przyszłość po 2030 r.” (COM(2023)0168).

<sup>(11)</sup> COM(2023)0168, s.17.

<sup>(12)</sup> Na przykład pakiet „Gotowi na 55”.

<sup>(13)</sup> Rada ds. Kontroli Regulacyjnej, „Sprawozdanie roczne za 2022 r.”, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, 16 maja 2023 r., s. 25.