



**Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Aktywna pomocniczość: podstawowa zasada  
w unijnym programie lepszego stanowienia prawa**

**(opinia z inicjatywy własnej)**

(C/2024/5366)

**Sprawozdawca:** Mark SPEICH (DE/EPL), sekretarz stanu do spraw federalnych, europejskich i międzynarodowych oraz mediów, Nadrenia Północna-Westfalia

**ZALECENIA POLITYCZNE**

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW (KR),

1. Zauważa, że podczas nadchodzącej nowej kadencji instytucjonalnej UE będzie musiała odpowiedzieć na kluczowe wyzwania strategiczne, demokratyczne i instytucjonalne. Na wszystkich szczeblach nasza europejska demokracja stoi w obliczu zagrożeń, jakie stwarza niestabilność geopolityczna, i dlatego musi aktywnie stawić czoła wyzwaniom transformacji cyfrowej i ekologicznej oraz zwiększyć konkurencyjność i odporność gospodarczą. W związku z tym niezwykle ważne jest, aby procesy decyzyjne i ustawodawcze UE nadążały za tymi wyzwaniami i zapewniały jej zdolność do skutecznego i przejrzystego osiągnięcia celów.

2. Uważa, że aktywna pomocniczość i lepsze stanowienie prawa to kluczowe elementy dobrze funkcjonującej, odpowiedzialnej i skutecznej demokracji europejskiej, zwłaszcza w świetle tych strategicznych wyzwań. Dlatego lepsze stanowienie prawa powinno być wspólnym celem wszystkich instytucji UE. Jak podkreślono w opinii „Lepsze stanowienie prawa: połączenie sił na rzecz stanowienia lepszego prawa” <sup>(1)</sup>, Europejski Komitet Regionów (KR) apeluje o to, by unijny system lepszego stanowienia prawa obejmował unijną strukturę wielopoziomowego sprawowania rządów.

3. Jest przekonany, że większe zaangażowanie KR-u i regionów na wszystkich etapach europejskiego procesu legislacyjnego – począwszy od przygotowania projektów aktów prawnych po wdrażanie, ocenę i przegląd przyjętych aktów prawnych – oraz w strategiczne procesy polityczne może zapewnić skuteczniejsze podejmowanie decyzji i wdrażanie polityki UE. Wynika to z faktu, że władze lokalne i regionalne, odpowiedzialne za wdrażanie ponad 70 % prawodawstwa UE, są w stanie lepiej niż jakikolwiek inny szczebel administracji publicznej rozpoznać szczególne trudności i wyzwania związane z wdrażaniem prawa UE i informowaniem o nim. Dzięki odpowiedniemu stosowaniu wielopoziomowego sprawowania rządów i zasad aktywnej pomocniczości prawodawstwo i polityki UE nie tylko byłyby bliższe potrzebom obywateli europejskich, ale również w większym stopniu oparte na dowodach i skuteczne.

4. Zwraca uwagę, że w propozycjach Konferencji w sprawie przyszłości Europy dotyczących wielopoziomowego sprawowania rządów i aktywnej pomocniczości uznano związek między przestrzeganiem tych zasad a silną demokracją europejską. Stanowią one ważny punkt wyjścia do działań następczych, które powinny podjąć instytucje UE, w tym w ramach konwencyjnego procesu reform traktatowych.

5. Zauważa, że zmieniona umowa o współpracy między KR-em a Komisją Europejską podpisana 20 marca 2024 r. zapewnia nowe sposoby ustrukturyzowania i konsolidacji współpracy w zakresie lepszego stanowienia prawa i aktywnej pomocniczości. Z zadowoleniem przyjmuje fakt, że w zmienionej umowie o współpracy z Parlamentem Europejskim, podpisanej 14 maja 2024 r., wprowadzane są podobne usprawnienia, i z tego względu uważa, że tym ważniejsze jest osiągnięcie porozumienia w sprawie ściślejszej współpracy z Radą z myślą o promowaniu lepszych przepisów i aktywnej pomocniczości na wszystkich poziomach sprawowania rządów.

<sup>(1)</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Lepsze stanowienie prawa: połączenie sił na rzecz stanowienia lepszego prawa (Dz.U. C 97, 28.2.2022, s. 10).

6. Uważa, że Komisja Europejska powinna nadać priorytetowy charakter współpracy z władzami lokalnymi i regionalnymi, zwłaszcza z tymi, które posiadają kompetencje ustawodawcze, w całym cyklu politycznym. Współpraca ta ma zasadnicze znaczenie dla skutecznego przybliżenia obywatelom wykonywania uprawnień wykonawczych, zgodnie z zasadą bliskości określoną w art. 10 ust. 3 TUE. Ponadto wzywa do ustanowienia przejrzystych mechanizmów regularnego informowania opinii publicznej o postępach i skutkach takiej współpracy. Jednocześnie jest niezbędna do poprawy zdolności podejmowania decyzji i podejmowania działań przez państwa członkowskie na szczeblu regionalnym i lokalnym, aby osiągnąć cele działania w sposób wystarczający, skuteczny i z pełnym uwzględnieniem specyfiki terytorialnej.

7. Ubolewa, że chociaż Komisja wyraźnie stwierdza w swoim komunikacie w sprawie reform poprzedzających rozszerzenie i przeglądów polityki z dnia 20 marca 2024 r. <sup>(2)</sup>, że perspektywa rozszerzenia jest również szansą na uproszczenie przepisów UE i lepsze stosowanie zasad pomocniczości i proporcjonalności, to nie dostrzega i nie wymienia możliwości, jakie w tym względzie miałyby wzmocnienie aktywnej pomocniczości i większe zaangażowanie szczebla niższego niż krajowy.

8. Odnotowuje, że w sprawozdaniu wysokiego szczebla w sprawie przyszłości jednolitego rynku opublikowanym w kwietniu 2024 r. wskazano wyzwania związane z uproszczeniem ram regulacyjnych jako główną przeszkodę dla przyszłego jednolitego rynku, zaproponowano szereg inicjatyw na rzecz lepszego stanowienia prawa na wszystkich etapach stanowienia prawa i podkreślono kluczowe znaczenie proporcjonalności i pomocniczości dla przyszłej strategii jednolitego rynku, która ma zostać opracowana przez Komisję Europejską <sup>(3)</sup>. KR popiera wnioski zawarte w sprawozdaniu, w których wyraźnie wspomina się o jego roli doradczej jako instytucji zapewniającej, by proces legislacyjny opierał się na kompleksowej i praktycznej analizie, i potwierdza w tym kontekście swoją gotowość do ścisłej współpracy z innymi instytucjami w celu wniesienia wkładu w przyszłą strategię jednolitego rynku.

### **Perspektywiczne podejście do prawodawstwa: terytorialny wymiar prognozy strategicznej**

9. Uważa, że perspektywa lokalna i regionalna powinna zostać włączona do programowania międzyinstytucjonalnego i w związku z tym zachęca Komisję do częstszego zwracania się do KR-u o sporządzanie opinii perspektywicznych w sprawie przyszłych strategii politycznych Unii przed podjęciem działań na szczeblu Unii lub w sprawie oceny i realizacji polityki, a także o zapewnienie odpowiednich działań następczych. Umożliwiłoby to KR-owi wniesienie większego wkładu w ustalanie programu działań UE i kształtowanie polityki.

10. Podkreśla, że – jak stwierdzono w opinii „Prognoza strategiczna jako instrument sprawowania rządów w UE i lepszego stanowienia prawa” <sup>(4)</sup> – silniejsza kultura prognoz strategicznych ze szczególnym uwzględnieniem lepszego zarządzania na szczeblu lokalnym i regionalnym jest nieodłącznym elementem budowania odporności oraz wyprzedzającego i partycypacyjnego zarządzania w całej UE.

11. Zobowiązuje się do włączenia prognozowania do swoich ram programowania i planowania strategicznego – na przykład poprzez opracowanie zestawu narzędzi prognoz strategicznych w celu określenia dobrych praktyk na szczeblu lokalnym i regionalnym oraz wspierania tworzenia scenariuszy w odniesieniu do problemów lokalnych i regionalnych – w miarę możliwości i w stosowanych przypadkach przy zastosowaniu metodologii partycypacyjnych. Zamierza także aktywnie zaangażować się w europejski system analiz strategicznych i politycznych (ESPAS), aby przedstawiać stanowisko regionalne i lokalne w procesach prognozowania. W szczególności wzywa Komisję do wspierania inicjatyw na rzecz coraz lepszego włączania analiz dotyczących prognozowania terytorialnego do instrumentów unijnego Programu lepszego stanowienia prawa, przy jednoczesnym poszanowaniu zasady aktywnej pomocniczości.

### **Konsultacje i oceny na etapie przedlegislacyjnym: znaczenie oddziaływania terytorialnego**

12. Podkreśla znaczenie bardziej systematycznego, konsekwentnego i stałego korzystania w trakcie całego cyklu decyzyjnego z różnych narzędzi lepszego stanowienia prawa, takich jak oceny dotyczące pomocniczości, proporcjonalności, oddziaływania terytorialnego i wpływu polityki na rozwój obszarów wiejskich.

<sup>(2)</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady z dnia 20 marca 2024 r. w sprawie reform poprzedzających rozszerzenie oraz przeglądów polityki (COM(2024) 146).

<sup>(3)</sup> Sprawozdanie Letty *Much more than a market, Speed, Security, Solidarity, Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*, kwiecień 2024 r.

<sup>(4)</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Prognoza strategiczna jako instrument sprawowania rządów w UE i lepszego stanowienia prawa (Dz.U. C. C/2023/1327, 22.12.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2023/1327/oj>).

13. Wzywa do stworzenia specjalnych i wiążących narzędzi poświęconych konsultacjom z władzami lokalnymi i regionalnymi oraz ich stowarzyszeniami, w tym poprzez specjalne wysłuchania organizowane przez odpowiednie departamenty Komisji.
14. Zwraca się również do Parlamentu Europejskiego o systematyczne konsultowanie się z KR-em, w tym poprzez organizowanie specjalnych wysłuchań, przy sporządzaniu ocen skutków i sprawozdań dotyczących kwestii o wymiarze terytorialnym, a w szczególności sprawozdań na temat sprawności regulacyjnej, pomocniczości i proporcjonalności.
15. Przypomina, że te konsultacje mają również istotną wartość, jeśli chodzi o wkład w prognozy strategiczne mające na celu poprawę prawodawstwa UE i wdrożenie wielopoziomowego sprawowania rządów.
16. Uważa, że oceny oddziaływania terytorialnego są najlepszym narzędziem wdrażania zasady „nie szkodzić spójności”, gdyż gwarantują, że strategie polityczne i akty prawne UE nie będą miały różnych skutków w różnych regionach, co mogłoby pogłębić dysproporcje regionalne i zwiększyć niezadowolenie w UE <sup>(5)</sup>. Zwraca uwagę na apel Rady do Komisji o szerokie wykorzystanie ocen oddziaływania terytorialnego <sup>(6)</sup>. Proponuje zbadanie mechanizmów umożliwiających KR-owi sygnalizowanie inicjatyw, w przypadku których należy przeanalizować skutki terytorialne, oraz przeprowadzanie ocen oddziaływania terytorialnego dla Komisji i innych instytucji UE, pod warunkiem że zostaną mu zapewnione odpowiednie zasoby.
17. Uważa, że w stosownych przypadkach wpływ na obszary wiejskie powinien być również systematycznie oceniany w ramach oceny prawodawstwa UE przy ocenie oddziaływania terytorialnego <sup>(7)</sup>.
18. Wzywa instytucje UE do systematycznego korzystania z tabeli oceny zgodności z zasadą pomocniczości zaproponowanej przez grupę zadaniową ds. zasad pomocniczości, proporcjonalności i „robić mniej, ale efektywniej” w 2018 r.
19. Zauważa, że oceny dotyczące pomocniczości, proporcjonalności, oddziaływania terytorialnego i wpływu na rozwój obszarów wiejskich często wymagają aktualizacji lub przeglądu w trakcie procesu legislacyjnego, po wprowadzeniu poprawek przez współprawodawców. Zachęca współprawodawców do oceny skutków ich zmian, zgodnie z Porozumieniem międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa. W tym kontekście, aby wnieść wkład w te zaktualizowane oceny, KR powinien być zaangażowany w negocjacje trójstronne jako obserwator.
20. Przypomina, że zawsze opowiadał się za wzmocnieniem roli parlamentów regionalnych posiadających uprawnienia ustawodawcze w systemie decyzyjnym UE. W związku z tym KR wzywa do uwzględnienia ich stanowisk w uzasadnionych opiniach parlamentów narodowych w sprawie projektów ustawodawczych. Domaga się też ustanowienia mechanizmu „zielonej kartki”, aby umożliwić parlamentom krajowym lub regionalnym posiadającym uprawnienia ustawodawcze przedstawianie wniosków ustawodawczych, tak aby prawo UE lepiej odpowiadało potrzebom lokalnym i regionalnym <sup>(8)</sup>.

### Podsumowanie doświadczeń: kontrole sprawności i oceny

21. Przyznaje, że ustanawiając platformę ds. dostosowania się do wymogów przyszłości (F4F), Komisja poczyniła ważny krok w kierunku ograniczenia biurokracji i uproszczenia prawodawstwa UE, oraz wzywa do kontynuowania tych działań w następnej kadencji instytucjonalnej. Już teraz zobowiązuje się do aktywnego udziału w pracach tej platformy w przyszłości.
22. Jest zdania, że platforma F4F może wnieść znaczący wkład tylko wtedy, gdy jej członkowie będą niezależni i autonomiczni pod względem wyboru tematów, ustalania programu prac platformy i sporządzania opinii.
23. Wzywa do rozszerzenia metod pracy platformy F4F na etap przedlegislacyjny, co zagwarantuje oparte na dowodach, ukierunkowane na konkretny obszar i spójne podejście w całym cyklu legislacyjnym – od ocen ex ante po oceny ex post.

<sup>(5)</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Nie szkodzić spójności – zasada przekrojowa przyczyniająca się do spójności jako ogólnego celu i wartości UE (Dz.U. C 257 z 21.7.2023, s. 1).

<sup>(6)</sup> Konkluzje Rady z 30 listopada 2023 r. w sprawie przyszłości polityki spójności.

<sup>(7)</sup> Deklaracja Prezydium Europejskiego Komitetu Regionów „Zapewnienie rozwoju dobrze prosperujących i dynamicznych obszarów wiejskich”, Logroño, 31 października 2023 r.

<sup>(8)</sup> P9\_TA(2023)0427 – Wnioski Parlamentu Europejskiego w sprawie zmiany Traktatów – Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie propozycji Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany Traktatów (2022/2051(INL)) (Dz.U. C, C / 2024/4216, 24.7.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/4216/oj>).

24. Wzywa Komisję, by przygotowała warunki dla przyszłej platformy F4F, wdrażając środki ułatwiające wnoszenie wkładu w jej prace i aktywniej angażując punkty kontaktowe sieci regionalnych centrów RegHub KR-u. Obejmowałyby to bardziej szczegółowe działania następcze Komisji w związku z konsultacjami, organizowanie specjalnych szkoleń i sesji informacyjnych na tematy konsultacji oraz spotkań na wysokim szczeblu z przedstawicielami RegHub, a także udoskonalenie narzędzi informatycznych i cyfrowych, aby pomóc centrom w prowadzeniu konsultacji. Najlepszym sposobem osiągnięcia tych celów mogą być umowy o gwarantowanym poziomie usług z Komisją.

### **Bardziej przejrzyste przepisy, by uwypuklić wartość dodaną działań UE**

25. Podziela ogólny cel Komisji, jakim jest unikanie nadmiernej regulacji i usprawnienie istniejących przepisów, tak aby prawodawstwo UE stało się bardziej przyjazne dla użytkownika i łatwiejsze do zrozumienia i wdrażania dla obywateli, przedsiębiorstw oraz władz lokalnych i regionalnych.

26. Uważa, że przedstawiona przez Komisję zasada „jedno więcej – jedno mniej” przyczynia się do osiągnięcia wyżej wymienionych celów oraz do promowania pozytywnych zmian w kulturze legislacyjnej i administracyjnej oraz w mentalności. Jej celem jest uniknięcie dodatkowych zbędnych obciążeń administracyjnych przy opracowywaniu, transpozycji i wdrażaniu prawodawstwa UE. Oczywiście jest, że zasada „jedno więcej – jedno mniej” nie uniemożliwia państwom członkowskim utrzymywania lub podejmowania bardziej ambitnych środków i przyjmowania wyższych standardów społecznych, środowiskowych i ochrony konsumentów w przypadkach, w których w prawie Unii określono jedynie normy minimalne. Aby jednak uniknąć naruszenia wysokich norm gospodarczych, społecznych i środowiskowych UE, wdrażanie inicjatyw ustawodawczych musi opierać się na podejściu opartym na dowodach i powinno mu towarzyszyć ocena skutków – w tym ocena, czy inicjatywa będzie miała zróżnicowany wpływ w zależności od regionów – oraz ocena kosztów niepodjęcia działań (\*).

27. W tym kontekście wyraża zaniepokojenie faktem, że inicjatywa Komisji na rzecz zmniejszenia obciążeń związanych z wymogami sprawozdawczymi nie uwzględnia w wystarczającym stopniu jej wpływu na władze lokalne i regionalne.

28. Uważa, że Komisja powinna lepiej wykorzystywać techniki legislacyjne mające na celu usprawnienie i uproszczenie prawodawstwa, takie jak: przepisy umożliwiające rozważenie alternatywnych, mniej uciążliwych rozwiązań; przepisy koncentrujące się na wynikach, zamiast określać dokładne mechanizmy, za pomocą których uzyskuje się zgodność; prawodawstwo obejmujące „prawo do kwestionowania” umożliwiające organom publicznym, samorządom lokalnym i regionalnym, a ewentualnie nawet państwom członkowskim ubieganie się o zwolnienia; „klauzule wygaśnięcia”, w stosownych przypadkach, tak aby regulacja przestała istnieć, chyba że konieczne jest podjęcie dalszych działań; regularne sprawdzanie, czy istniejące akty prawne nie są ze sobą sprzeczne i przynoszą rzeczywistą europejską wartość dodaną, również z uwzględnieniem przepisów przyjętych w kilku dziedzinach polityki. W tym kontekście KR wzywa Komisję do zlecenia niezależnej oceny mechanizmu „piaskownic regulacyjnych” wprowadzonego od 2022 r.

29. Wzywa Radę ds. Kontroli Regulacyjnej w KE do dokładniejszego rozważenia terytorialnego wpływu prawodawstwa, gdy doradza w sprawie projektów ocen skutków, kontroli sprawności i szeroko zakrojonych ocen obowiązujących przepisów. W tym celu wzywa tę Radę do określenia sposobów współpracy z KR-em, a w szczególności do włączenia stałego członka wyznaczonego przez KR.

30. Z zadowoleniem przyjmuje powołanie specjalnego wysłannika UE ds. MŚP (małych i średnich przedsiębiorstw) i docenia determinację Komisji do podjęcia działań wspierających MŚP. Docenia w szczególności fakt, że pełnomocnik ds. MŚP będzie dążył do rozwiązywania konkretnych problemów i potrzeb MŚP zgodnie z programem Komisji na rzecz lepszego stanowienia prawa, w tym do ograniczenia biurokracji i określenia przyszłych przepisów UE wymagających szczególnej uwagi z perspektywy MŚP, a jednocześnie będzie angażować się w regularny dialog z Radą ds. Kontroli Regulacyjnej. KR uważa, że ramy aktywnej pomocniczości mają ogromny potencjał w zakresie wspierania ściślejszej współpracy z pełnomocnikiem ds. MŚP i siecią pełnomocników ds. MŚP oraz wykorzystania synergii.

### **Dalsze działania w kierunku skoordynowanego i skutecznego programu lepszego stanowienia prawa**

31. Proponuje połączenie punktów kontaktowych/organów ds. pomocniczości i lepszego stanowienia prawa już ustanowionych w instytucjach w jedną międzyinstytucjonalną „platformę pomocniczości”, która służyłaby jako komitet doradczy złożony z ekspertów w celu dalszego rozwijania wzorcowej tabeli oceny zgodności z zasadą pomocniczości, wspierania ocen pomocniczości i proporcjonalności oraz określenia mocnych i słabych stron systemu. KR jest gotów aktywnie współpracować w ramach tej platformy.

(\*) Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Lepsze stanowienie prawa: połączenie sił na rzecz stanowienia lepszego prawa (Dz.U. C 97 z 28.2.2022, s. 10).

32. Uważa, że w kontekście kolejnych wieloletnich ram finansowych należy rozszerzyć współpracę z Komisją o dodatkowe finansowanie, tak aby KR mógł zarządzać większą siecią centrów regionalnych i zwiększyć swój wkład w prace nad odpowiednimi kwestiami w ramach przyszłej platformy F4F. Umożliwiłoby to KR-owi wspieranie Komisji i innych instytucji w ich ocenach oddziaływania terytorialnego oraz dalszy wkład za pośrednictwem innych narzędzi lepszego stanowienia prawa. Taka współpraca z Komisją i innymi instytucjami europejskimi ułatwi bardziej aktywne zaangażowanie podmiotów lokalnych i regionalnych w przygotowywanie i wdrażanie polityki Unii.
33. Uważa, że należy zbadać możliwości dalszego finansowania za pomocą projektu pilotażowego lub działania przygotowawczego, które Parlament Europejski mógłby wprowadzić podczas corocznej procedury budżetowej UE.
34. Uważa, że wszelkie zmiany Porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa powinny uwzględniać wyżej wymienione propozycje, uwzględniając w ten sposób wielopoziomowy wymiar procesu regulacyjnego UE, jak określono szczegółowo w poniższych punktach.
35. Zwraca się o umożliwienie mu aktywnego udziału w negocjacjach dotyczących wszelkich przyszłych zmian porozumienia międzyinstytucjonalnego oraz o włączenie go do ram porozumienia międzyinstytucjonalnego za pośrednictwem protokołów ad hoc lub porozumień wykonawczych.
36. Uważa, że większość wyżej wymienionych propozycji można wdrożyć w obecnych ramach traktatowych lub poprzez ich optymalizację. Niemniej KR popiera apel Parlamentu Europejskiego do Rady Europejskiej o jak najszybsze zwołanie konwentu zgodnie ze zwykłą procedurą zmiany Traktatu przewidzianą w art. 48 TUE.
37. Zwraca uwagę na propozycje i zalecenia zawarte w przyjętej 30 czerwca 2022 r. rezolucji w sprawie wyników Konferencji w sprawie przyszłości Europy i działań następczych oraz ponawia apel o wzmocnienie pozycji KR-u w strukturze międzyinstytucjonalnej UE. Przyszły konwent powinien zatem również rozważyć sposoby zreformowania KR-u w celu zwiększenia jego wpływu na proces stanowienia prawa w sprawach mających wpływ terytorialny i zapewnić jego włączenie w prace Rady Europejskiej.
38. Przyjął do wiadomości propozycję Parlamentu Europejskiego dotyczącą zaproszenia KR-u do udziału w konwencie jedynie w charakterze obserwatora i w związku z tym ponawia swój wniosek, by konwent w pełni angażował członków KR-u w celu zapewnienia, by głos ponad miliona polityków wybieranych na szczeblu regionalnym i lokalnym w Europie został wysłuchany, biorąc również pod uwagę fakt, że niektórzy z tych polityków reprezentują regiony posiadające uprawnienia ustawodawcze.

Bruksela, dnia 20 czerwca 2024 r

Vasco ALVES CORDEIRO  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Regionów