

Czwartek, 13 września 2012 r.

18. sprawozdanie w sprawie lepszego stanowienia prawa – stosowanie zasad pomocniczości i proporcjonalności (2010 r.)

P7_TA(2012)0340

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 września 2012 r. w sprawie 18. sprawozdania w sprawie lepszego stanowienia prawa – stosowanie zasad pomocniczości i proporcjonalności (2010 r.) (2011/2276(INI))

(2013/C 353 E/14)

Parlament Europejski,

- uwzględniając porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie lepszego stanowienia prawa ⁽¹⁾,
- uwzględniając wspólną deklarację polityczną z dnia 28 września 2011 r. państw członkowskich i Komisji dotyczącą dokumentów wyjaśniających ⁽²⁾,
- uwzględniając wspólną deklarację polityczną z dnia 27 października 2011 r. Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji dotyczącą dokumentów wyjaśniających ⁽³⁾,
- uwzględniając praktyczne zasady uzgodnione w dniu 22 lipca 2011 r. pomiędzy właściwymi służbami Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące stosowania art. 294 ust. 4 TFUE w przypadku porozumień w pierwszym czytaniu,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 14 września 2011 r. w sprawie lepszego stanowienia prawa, pomocniczości, proporcjonalności i inteligentnych regulacji ⁽⁴⁾,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 14 września 2011 r. w sprawie 27. sprawozdania rocznego z kontroli stosowania prawa Unii Europejskiej ⁽⁵⁾,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 8 czerwca 2011 r. w sprawie zapewnienia niezależnych ocen skutków regulacji ⁽⁶⁾,
- uwzględniając sprawozdanie Komisji w sprawie pomocniczości i proporcjonalności (18. sprawozdanie w sprawie lepszego stanowienia prawa za 2010 r.) (COM(2011)0344),
- uwzględniając sprawozdanie Komisji pt. „Zmniejszanie obciążeń regulacyjnych dla MŚP. Dostosowanie przepisów UE do potrzeb mikroprzedsiębiorstw” (COM(2011)0803),
- uwzględniając komunikat Komisji w sprawie 28. sprawozdania rocznego z kontroli sprawowania prawa (2010) (COM(2011)0588),
- uwzględniając komunikat Komisji pt. „Inteligentne regulacje w Unii Europejskiej” (COM(2010)0543),
- uwzględniając konkluzje Rady ds. Konkurencyjności z dnia 5 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków,
- uwzględniając konkluzje Rady ds. Konkurencyjności z dnia 30 maja 2011 r. w sprawie inteligentnych regulacji,

⁽¹⁾ Dz.U. C 321 z 31.12.2003, s. 1.⁽²⁾ Dz.U. C 369 z 17.12.2011, s. 14.⁽³⁾ Dz.U. C 369 z 17.12.2011, s. 15.⁽⁴⁾ Teksty przyjęte, P7_TA(2011)0381.⁽⁵⁾ Teksty przyjęte, P7_TA(2011)0377.⁽⁶⁾ Teksty przyjęte, P7_TA(2011)0259.

Czwartek, 13 września 2012 r.

- uwzględniając sprawozdanie Grupy Wysokiego Szczebla Niezależnych Partnerów ds. Obciążeń Administracyjnych z dnia 15 listopada 2011 r. pt. „Europę stać na więcej. Sprawozdanie na temat najlepszych praktyk w państwach członkowskich w zakresie wdrażania prawodawstwa UE w sposób powodujący jak najmniejsze obciążenia”,
 - uwzględniając art. 48 Regulaminu,
 - uwzględniając sprawozdanie Komisji Prawnej oraz opinię Komisji Spraw Konstytucyjnych (A7-0251/2012),
- A. mając na uwadze, że w 2010 r. Parlament Europejski otrzymał od parlamentów krajowych ponad siedem razy więcej uwag niż uzasadnionych opinii,
- B. mając na uwadze, że program inteligentnych regulacji stanowi próbę wzmocnienia wysiłków na rzecz lepszego stanowienia prawa, uproszczenia prawa UE oraz ograniczenia obciążeń administracyjnych i regulacyjnych, a także podjęcia działań na rzecz dobrego sprawowania rządów, w którym podstawę stanowi polityka oparta na faktach, a oceny skutków i kontrole ex post odgrywają istotną rolę,
- C. mając na uwadze, że porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie lepszego stanowienia prawa z 2003 r. straciło na aktualności względem obecnego otoczenia prawnego ustanowionego na mocy Traktatu z Lizbony, zwłaszcza w odniesieniu do fragmentarycznego podejścia stosowanego przez instytucje UE, jeżeli chodzi o przyjmowanie wspólnych deklaracji politycznych dotyczących dokumentów wyjaśniających oraz uzgadnianych na szczeblu sekretariatu praktycznych zasad dotyczących stosowania art. 294 TFUE,
- D. mając na uwadze, że błędny wybór pomiędzy zastosowaniem aktów delegowanych na mocy art. 290 TFUE lub aktów wykonawczych na mocy art. 291 TFUE w przypadku aktu ustawodawczego stwarza ryzyko orzeczenia przez Trybunał Sprawiedliwości o jego nieważności,

Uwagi ogólne

1. podkreśla nadrzędną potrzebę tworzenia przejrzystego, prostego, zrozumiałego i przystępnego dla wszystkich prawodawstwa;
2. podkreśla konieczność poszanowania zasad pomocniczości i proporcjonalności przez instytucje europejskie podczas tworzenia prawa;
3. wyraża głębokie zaniepokojenie opinią Rady ds. Ocen Skutków, zgodnie z którą sposób uwzględniania tych zasad przez Komisję w przeprowadzanych przez nią ocenach skutków jest często niezadowalający; uważa za niezwykle ważne, aby Komisja usunęła wszelkie uchybienia w tym obszarze w celu zapewnienia poszanowania tych zasad;
4. ponawia swoje wielokrotne wezwania do renegotjacji porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa z 2003 r. w celu uwzględnienia nowego otoczenia prawnego ustanowionego na mocy Traktatu z Lizbony, utrwalenia obecnych najlepszych praktyk i zaktualizowania przedmiotowego porozumienia zgodnie z programem inteligentnych regulacji; proponuje w tym kontekście wprowadzenie uzgodnień dotyczących rozgraniczenia pomiędzy aktami delegowanymi i wykonawczymi; zwraca się do przewodniczącego PE o podjęcie koniecznych kroków celem rozpoczęcia negocjacji z pozostałymi instytucjami;

Kontrola zasady pomocniczości przez parlamenty krajowe

5. z zadowoleniem przyjmuje większe zaangażowanie parlamentów krajowych w europejski proces legislacyjny, szczególnie w odniesieniu do kontroli wniosków ustawodawczych w świetle zasad pomocniczości i proporcjonalności;
6. zauważa, że w 2010 r. otrzymano 211 opinii parlamentów krajowych, ale jedynie niewielka ich liczba – łącznie 34 – zawierała zastrzeżenia dotyczące zasady pomocniczości; zwraca uwagę na to, że wymogi art. 2 ust. 130 zdania pierwszego Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności

Czwartek, 13 września 2012 r.

zostały spełnione po raz pierwszy w maju 2012 r. w odniesieniu do wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie wykonywania prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług (COM(2012)0130); w związku z powyższym wzywa Komisję do przeprowadzenia koniecznego przeglądu przedmiotowego projektu ze szczególnym poszanowaniem wyrażonej woli parlamentów krajowych, ponieważ nowa procedura kontroli powinna zapewnić podejmowanie decyzji możliwie najbardziej odpowiadających woli obywateli;

7. nawołuje do przeprowadzenia na zlecenie Komisji Europejskiej niezależnej analizy w celu zbadania roli parlamentów regionalnych i lokalnych w dziedzinie kontroli zasady pomocniczości; w tym kontekście przypomina o platformie internetowej IPEX finansowanej przez Parlament Europejski i parlamenty krajowe, która jest przydatnym narzędziem wymiany informacji szczególnie w związku z procedurami kontrolnymi;

8. sugeruje, iż należy przypomnieć organom uczestniczącym w procesie stanowienia prawa o konieczności zapewnienia właściwego stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności zgodnie z postanowieniami Protokołu nr 2 stanowiącego załącznik do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej;

9. zauważa, że krytyka ze strony Rady ds. Ocen Skutków dotycząca uwzględnienia zasady pomocniczości była również wyrażana przez liczne parlamenty krajowe w opiniach zgłaszanych w ramach mechanizmu kontroli zasady pomocniczości wprowadzonego na mocy Traktatu z Lizbony; zauważa jednak, że w 2010 r. w żadnym przypadku nie osiągnięto progu, który powodowałby wszczęcie formalnych procedur na mocy protokołu nr 2 załączonego do traktatów;

10. zwraca jednak uwagę na to, że w dniu 22 maja 2012 r., po raz pierwszy od wejścia w życie Traktatu z Lizbony, parlamenty krajowe uruchomiły procedurę „żółtej kartki” poprzez przyjęcie uzasadnionych opinii skierowanych przeciwko wnioskowi Komisji dotyczącemu rozporządzenia Rady w sprawie wykonywania prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług (COM(2012)0130);

11. z niepokojem zauważa, że w niektórych opiniach parlamentów krajowych podkreślono, że w wielu wnioskach Komisji brakuje uzasadnienia dotyczącego pomocniczości lub jest ono niewystarczające;

12. podkreśla, że instytucje europejskie powinny umożliwić parlamentom krajowym kontrolę wniosków ustawodawczych, dopilnowując, by Komisja przedstawiała szczegółowe i wyczerpujące motywy swoich decyzji dotyczących pomocniczości i proporcjonalności zgodnie z art. 5 Protokołu nr 2 do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE);

13. proponuje przeprowadzenie oceny w celu określenia, czy istnieje konieczność ustanowienia na szczeblu UE właściwych kryteriów oceny zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności;

14. uważa, że określone w traktatach terminy dla parlamentów narodowych na przeprowadzenie kontroli zasady pomocniczości powinny być poddawane przeglądowi w celu określenia, czy są wystarczające; proponuje, aby PE, Komisja i przedstawiciele parlamentów krajowych zbadali, w jaki sposób można usunąć wszelkie przeszkody utrudniające parlamentom krajowym udział w mechanizmie kontroli zasady pomocniczości;

15. przypomina, że zgodnie z zasadą pomocniczości UE podejmuje działania poza dziedzinami, w których posiada wyłączną kompetencję, wyłącznie w takich przypadkach i w takim zakresie, w jakim planowane działania mogą być lepiej zrealizowane na szczeblu Unii niż na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym; stosowanie zasady pomocniczości może zatem prowadzić zarówno do rozszerzenia zakresu działań Unii w ramach jej kompetencji, jeśli wymagają tego okoliczności, lub przeciwnie, do ograniczenia bądź wstrzymania danego działania w sytuacji, gdy nie jest to już uzasadnione; w tym kontekście podkreśla, że zasada pomocniczości ma zastosowanie nie tylko do relacji pomiędzy UE a jej państwami członkowskimi, lecz obejmuje również szczebel regionalny i lokalny;

Czwartek, 13 września 2012 r.

16. wzywa Komisję do udoskonalenia i unormowania oświadczeń, które zawierają uzasadnienie jej inicjatyw ustawodawczych w oparciu o zasadę pomocniczości; przypomina, że prawo administracyjne UE powinno być dostosowane i uproszczone w celu zmniejszenia kosztów administracyjnych i regulacyjnych; uważa, że w tym kontekście należy zastosować odpowiednio zasadę pomocniczości i proporcjonalności;

17. ubolewa, że Komisja nie przedstawiła odpowiedniego sprawozdania w sprawie stosowania zasady proporcjonalności, zwłaszcza w odniesieniu do zastosowania art. 290 i 291 TFUE dotyczących aktów delegowanych i wykonawczych; ostrzega Radę przed zacieraniem wyraźnego rozróżnienia pomiędzy aktami delegowanymi a wykonawczymi; wzywa Komisję do zapewnienia właściwego stosowania tych dwóch artykułów;

18. stwierdza, że w okresie objętym sprawozdaniem Europejski Trybunał Sprawiedliwości wydał tylko jedno orzeczenie dotyczące proporcjonalności i pomocniczości (w sprawie roamingu w telefonii mobilnej), w którym nie stwierdził naruszenia tych zasad, ponieważ ograniczenie cen dla konsumentów końcowych było konieczne w celu ochrony ich interesów, a cel ten można było najlepiej osiągnąć na szczeblu Unii;

19. w związku z tym z zadowoleniem przyjmuje wprowadzenie zmienionej wersji wspomnianej strony internetowej IPEX, która może służyć jako katalizator kolejnych usprawnień i zaangażowania w działanie mechanizmu kontroli zasady pomocniczości, a także zwraca uwagę na potrzebę szerszego promowania tej strony;

20. zwraca uwagę, że dla kontroli stosowania zasady pomocniczości podstawowe znaczenie ma jej rozszerzenie, tak aby objęła również szczebel regionalny i lokalny w państwach członkowskich; w związku z tym z zadowoleniem przyjmuje roczne sprawozdanie na temat pomocniczości opublikowane przez Komitet Regionów i serwis internetowy komitetu – REGPEX, ponieważ oba elementy wspierają wymianę informacji i przyczynią się do dalszej poprawy monitorowania pomocniczości;

21. wzywa parlamenty narodowe, zgodnie z protokołem w sprawie stosowania pomocniczości, do skonsultowania się z parlamentami regionalnymi mającymi kompetencje ustawodawcze; wzywa Komisję, aby w ramach kontroli stosowania zasady pomocniczości, a w szczególności w sprawozdaniach rocznych dotyczących pomocniczości i proporcjonalności, zwracała szczególną uwagę na rolę parlamentów regionalnych mających kompetencje ustawodawcze;

Prowadzenie polityki opartej na faktach

22. podkreśla znaczenie programu inteligentnych regulacji oraz opracowania nowych podejść regulacyjnych, które mają doprowadzić do tego, że prawodawstwo UE będzie odpowiednie do celu, któremu służy, oraz będzie mogło skutecznie przyczynić się do sprostania przyszłym wyzwaniom związanym z konkurencyjnością i wzrostem;

23. zwraca uwagę na kluczowe znaczenie ocen skutków jako narzędzi pomagających w podejmowaniu decyzji w procesie tworzenia prawa i podkreśla w tym kontekście konieczność odpowiedniego uwzględnienia kwestii dotyczących pomocniczości i proporcjonalności;

24. podkreśla zaangażowanie Parlamentu w wypełnianie swoich obowiązków w ramach programu inteligentnych regulacji i wzywa komisje zaangażowane w prace legislacyjne do rutynowego korzystania z pomocy Dyrekcji Parlamentu ds. Oceny Skutków Regulacji; przypomina o zobowiązaniu Parlamentu i Rady podjętym w międzyinstytucjonalnym wspólnym podejściu do oceny skutków z 2005 r. i dotyczącym przeprowadzania oceny skutków przed przyjęciem zmian merytorycznych oraz wzywa komisje do korzystania z pomocy nowej Dyrekcji ds. Oceny Skutków Regulacji podczas wypełniania wspomnianego zobowiązania;

25. proponuje, aby w ramach bardziej systematycznego podejścia do rozpatrywania ocen skutków w Parlamencie komisje zwracały się do Dyrekcji ds. Oceny Skutków Regulacji o przygotowanie krótkiego streszczenia każdej z ocen skutków podlegających rozpatrzeniu, podczas gdy odbywa się wstępna wymiana poglądów; sugeruje możliwość zawarcia w przedmiotowym streszczeniu związanych wniosków odnośnie do jakości oceny skutków wraz z krótką notatką dotyczącą kluczowych ustaleń i wszelkich obszarów analizy pominiętych przez Komisję; jest zdania, że takie działanie znacznie usprawniłoby kontrolę projektów aktów prawnych przez Parlament;

Czwartek, 13 września 2012 r.

26. uznaje za istotne, aby metodologie stosowane przez Dyрекcję ds. Oceny Skutków Regulacji były zgodne i porównywalne z podejściem przyjętym przez Komisję, oraz wzywa Parlament i Komisję do pełnej współpracy w tym zakresie;

27. przypomina o porozumieniu międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa z 2003 r. i wzywa Radę do niezwłocznego zakończenia prac nad ustanowieniem własnego mechanizmu przeprowadzania ocen skutków, zgodnie ze zobowiązaniami Rady na mocy wspomnianego porozumienia z 2003 r.;

28. wzywa Komisję do dalszego usprawniania własnego podejścia do ocen skutków oraz do wzmocnienia roli Rady ds. Ocen Skutków, a w szczególności do finalizowania i przedstawiania wniosków ustawodawczych jedynie wówczas, gdy zostaną one zatwierdzone pozytywną opinią tej rady;

Zmniejszanie obciążeń regulacyjnych

29. z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji w sprawie zmniejszania obciążeń regulacyjnych dla MŚP; uznaje za istotne, aby Komisja przestrzegała zasady „najpierw myśl na małą skalę” podczas przygotowywania aktów prawnych, i z zadowoleniem przyjmuje zaangażowanie Komisji i jej chęć wykroczenia poza obecnie stosowane podejścia oraz wprowadzenia mniej rygorystycznych zasad i zwolnień dla mniejszych przedsiębiorstw;

30. przypomina stanowisko Parlamentu w kwestii zwolnień regulacyjnych i wzywa Komisję do obejmowania MŚP zwolnieniem w sytuacji, gdy przepisy regulacyjne wpływałyby na nie w nieproporcjonalnym stopniu oraz gdy nie ma dostatecznego powodu włączenia ich w zakres prawodawstwa; z zadowoleniem przyjmuje fakt, że ponownie położono akcent na rygorystyczne stosowanie testu MŚP, oraz uznaje mikrowymiar za nieodłączny element tego testu, w ramach którego wszystkie możliwe opcje są poddawane systematycznej ocenie; w związku z tym przyjmuje z zadowoleniem stanowisko Komisji w sprawie włączenia mikropodmiotów, które powinny zostać w pełni objęte zakresem projektu aktu prawnego tylko wtedy, gdy spełniają ulepszony test MŚP;

31. przypomina jednak Komisji, że przeniesienie ciężaru dowodu nie powinno automatycznie prowadzić do większej złożoności przepisów prawa opracowywanych bez uwzględnienia MŚP; wzywa Komisję, aby dążyła do uproszczenia prawodawstwa wszędzie tam, gdzie jest to możliwe, oraz w dalszym ciągu przygotowywała i przedstawiała wnioski, uznając dostępność i łatwość wdrażania dla MŚP za przewodnie zasady w procesie sporządzania projektów aktów prawnych, nawet jeśli można zastosować zwolnienie;

32. podkreśla, że Komisja powinna zapewnić konsekwentne stosowanie ulepszanego testu MŚP we wszystkich swoich dyrekcjach generalnych, i wzywa państwa członkowskie do rozważenia podobnych działań w krajowych procesach podejmowania decyzji;

33. z zadowoleniem przyjmuje proponowane przez Komisję podejście do prawodawstwa dostosowane do konkretnych potrzeb; wzywa do rozpatrzenia możliwego przyszłego zastosowania podejść dostosowanych do konkretnych potrzeb podczas przeglądu obowiązujących przepisów;

Działania następcze, kontrole ex post i informacje zwrotne dotyczące cyklu kształtowania polityki

34. wyraża zadowolenie w związku z przyjęciem przez Komisję zalecenia Parlamentu w sprawie publikacji informacji dotyczących wdrażania przepisów, a co za tym idzie – rozwiązaniem problemu nadmiernie rygorystycznego wdrażania; przypomina Komisji i Radzie, że w celu zapewnienia powodzenia istniejących i przyszłych programów na rzecz ograniczenia obciążeń konieczna jest aktywna współpraca pomiędzy Komisją i państwami członkowskimi, tak aby uniknąć rozbieżności w wykładni i wdrażaniu przepisów prawa; wzywa państwa członkowskie do ograniczenia obciążenia administracyjnego o dodatkowe 25 % do 2015 r.;

Czwartek, 13 września 2012 r.

35. uznaje, że za wnioskami w sprawie publicznego piętnowania instytucji europejskich wycofujących się z uproszczenia stoją dobre intencje; jest jednak zdania, że tego rodzaju rozgłos byłby zbędny w przypadku bardziej konstruktywnego zaangażowania w proces poprzedzający stanowienie prawa z udziałem zainteresowanych stron i instytucji, wraz z przestrzeganiem ogólnych zobowiązań do uproszczenia przepisów prawa i programu inteligentnych regulacji; proponuje jednak, aby wymienić z nazwy państwa członkowskie mające największy udział w nadmiernie rygorystycznym wdrażaniu dyrektyw, podobnie jak te, które dopuszczają się największych uchybień w postaci późnej, nieprecyzyjnej lub niepełnej transpozycji prawa UE;

36. przypomina swoje wcześniejsze oświadczenia dotyczące konieczności kompleksowego przeglądu prowadzonego przez Komisję procesu konsultacji i oczekuje na przyjęcie przez Komisję zaleceń Parlamentu w tej dziedzinie przed końcem 2012 r.;

Zapewnienie ciągłości i kontroli

37. podkreśla znaczenie tych środków jako kluczowego elementu służącego powrotowi do wzrostu gospodarczego w UE; w tym kontekście przypomina swoją rezolucję w sprawie inteligentnych regulacji i wzywa Komisję do przedstawienia wniosków wdrażających rozwiązania kompensacyjne dotyczące regulacji, co wymagałoby określenia równoważnej kompensacji kosztów jeszcze przed wprowadzeniem nowych przepisów wiążących się z ponoszeniem kosztów; przypomina ponadto swoje stanowisko, w którym opowiada się za rozszerzeniem zakresu programu ograniczania obciążeń administracyjnych, i wzywa Komisję do wprowadzenia w programie prac na 2013 r. programu ukierunkowanego na potrzebę ograniczenia ogólnych obciążeń regulacyjnych;

*

* * *

38. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie, Komisji i parlamentom krajowym.

Strategia na rzecz obszaru atlantyckiego w ramach polityki spójności UE

P7_TA(2012)0341

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 września 2012 r. w sprawie strategii na rzecz obszaru atlantyckiego w ramach polityki spójności UE (2011/2310 (INI))

(2013/C 353 E/15)

Parlament Europejski,

- uwzględniając art. 225 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,
- uwzględniając komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów pt. „Rozwój strategii morskiej na rzecz obszaru Oceanu Atlantyckiego” (COM(2011)0782),
- uwzględniając konkluzje przyjęte przez Radę w dniu 14 czerwca 2010 r. w sprawie strategii Unii Europejskiej na rzecz regionu atlantyckiego,
- uwzględniając strategię Unii Europejskiej na rzecz regionu Morza Bałtyckiego i regionu Dunaju,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie europejskiej strategii na rzecz regionu Oceanu Atlantyckiego ⁽¹⁾,

⁽¹⁾ Dz.U. C 199 E z 7.7.2012, s. 95.