

Bruksela, 19 września 2025 r.
(OR. en)

12680/25

PARLNAT 107
PARLNAT

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	8 września 2025 r.
Do:	Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2025) 473 final
Dotyczy:	SPRAWOZDANIE KOMISJI SPRAWOZDANIE ROCZNE ZA ROK 2024 W SPRAWIE STOSOWANIA ZASAD POMOCNICZOŚCI I PROPORCJONALNOŚCI ORAZ W SPRAWIE STOSUNKÓW Z PARLAMENTAMI NARODOWYMI

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2025) 473 final.

Załącznik: COM(2025) 473 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 8.9.2025 r.
COM(2025) 473 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI

SPRAWOZDANIE ROCZNE ZA ROK 2024 W SPRAWIE STOSOWANIA ZASAD POMOCNICZOŚCI I PROPORCJONALNOŚCI ORAZ W SPRAWIE STOSUNKÓW Z PARLAMENTAMI NARODOWYMI

SPRAWOZDANIE ROCZNE ZA ROK 2024 W SPRAWIE STOSOWANIA ZASAD POMOCNICZOŚCI I PROPORCJONALNOŚCI ORAZ W SPRAWIE STOSUNKÓW Z PARLAMENTAMI NARODOWYMI

1. WSTĘP

Jest to 32. sprawozdanie w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, przedłożone na podstawie art. 9 Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności („protokół nr 2”). Od 2018 r. sprawozdanie dotyczy również stosunków Komisji z parlamentami narodowymi, które odgrywają kluczową rolę w stosowaniu tych zasad.

Na podstawie uwag Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Regionów w niniejszym sprawozdaniu uwzględniono zmiany dotyczące stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności oraz stosunków Komisji z parlamentami narodowymi w 2024 r. Przedstawiono w nim również pewne tendencje zaobserwowane podczas pierwszej kadencji przewodniczącej Ursuli von der Leyen w latach 2019–2024.

Rok 2024 był 15. rokiem obowiązywania Traktatu z Lizbony, którym wprowadzono wyższy poziom kontroli parlamentarnej i demokratycznej rozliczalności w UE. Na przestrzeni lat parlamenty narodowe w różnym stopniu korzystały z mechanizmu kontroli zasady pomocniczości, a Komisja dostosowała go w możliwie szerokim zakresie, aby stał się bardziej elastyczny. Parlamenty narodowe wezwały do wprowadzenia dodatkowych zmian¹, z których część wymagałaby zmiany Traktatu. Uzupełnieniem mechanizmu kontroli zasady pomocniczości jest dialog polityczny wprowadzony już w 2006 r. Razem stanowią one część procesu kształtowania polityki UE i gwarantują, że głosy parlamentów narodowych odpowiednio wybrzmiewają na szczeblu UE.

Jeśli chodzi o ogólne tendencje, w ostatnich latach zmniejszyła się liczba opinii przekazywanych przez parlamenty narodowe², natomiast wzrosło znaczenie dialogu politycznego z Komisją, jako że wiele parlamentów narodowych wykazuje rosnące zainteresowanie angażowaniem się w proces

¹ Aby zapoznać się z refleksjami parlamentów narodowych na temat ich własnej roli w kształtowaniu polityki UE oraz reformie mechanizmu kontroli zasady pomocniczości i dialogu politycznego, zob. niedawny przykład wniosków grupy roboczej COSAC ds. roli parlamentów narodowych w UE z 2022 r. (https://ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/082d290881a511e50181aac72ddd0080/Conclusions_Cosac_working_group_role_of_NP_in_the_EU_June2022_ENVFinale.pdf). Główne postulaty powtórzono na LXXII posiedzeniu plenarnym COSAC w Budapeszcie w październiku 2024 r., w trakcie którego parlamenty narodowe dokonywały refleksji nad 15-letnim doświadczeniem w podejmowaniu działań na podstawie Traktatu z Lizbony (<https://ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/8a8629a892fab4390192fbf3bf710003/Minutes+of+the+LXXII+COSAC+-+Budapest+-+28-29+October+2024.pdf>).

² Zob. statystyki w sekcji 3.1.

decyzyjny UE na wcześniejszym etapie³. Komisja wielokrotnie stwierdzała⁴, że jest gotowa dalej wzmacniać wzajemnie korzystny dialog z parlamentami narodowymi dobrze ugruntowanymi kanałami komunikacji i współpracy. Zachęca parlamenty narodowe do dalszego rozwijania i pełnego wykorzystywania potencjału już istniejących instrumentów w celu wzmocnienia odporności demokratycznej i skutecznego sprostania kluczowym strategicznym wyzwaniom politycznym i instytucjonalnym.

Rok 2024 był rokiem przejściowym między dwiema kadencjami Komisji. Miało to wpływ na intensywność stosowania mechanizmu kontroli zasady pomocniczości i dialogu politycznego z Komisją przez parlamenty narodowe. Zazwyczaj w latach przejściowych liczba opinii, uzasadnionych opinii, wizyt i spotkań z członkami Komisji oraz udział członków Komisji w wydarzeniach międzyparlamentarnych maleją. Miało to również miejsce w 2024 r., choć w mniejszym stopniu niż w 2019 r. – poprzednim roku przejściowym. Komisja otrzymała 252 opinie, w tym 14 uzasadnionych opinii.

2. STOSOWANIE ZASAD POMOCNICZOŚCI I PROPORCJONALNOŚCI PRZEZ INSTYTUCJE

2.1. KOMISJA

Realizacja zobowiązań w zakresie lepszego stanowienia prawa

Kompleksowy system lepszego stanowienia prawa Komisji, który wypadł wysoko w klasyfikacji Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju⁵, opiera się na wytycznych i zestawie instrumentów przyjętych w 2021 r.⁶. W lipcu 2023 r. dokonano jego aktualizacji poprzez wprowadzenie nowego sprawdzianu konkurencyjności jako obowiązkowego załącznika do ocen skutków⁷.

Podobnie jak w poprzednich dwóch latach Komisja osiągnęła pozytywne wyniki dzięki wdrożeniu zasady „jedno więcej – jedno mniej”, która równoważy wszystkie nowe obciążenia administracyjne dla przedsiębiorstw i obywateli poprzez zmniejszenie istniejących obciążeń w tym samym obszarze polityki. Ponadto realizowała i wzmacniała swój cel polegający na

³ Zob. oświadczenie parlamentów narodowych w ramach Uwag z LXXII posiedzenia Konferencji Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej (COSAC), pkt 14, który stanowi, że „okazały się one aktywnymi podmiotami w zakresie kontroli *ex ante* polityk UE i wpływania na projekty aktów prawnych UE poprzez stosowanie dialogu politycznego i kontroli przestrzegania zasady pomocniczości na mocy protokołów nr 1 i nr 2 do Traktatu z Lizbony” (<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/8a8629a8930500d90193061c58d60005/LXXII+COSAC+Conclusions+EN.pdf>).

⁴ Zob. odpowiedź Komisji na Uwagi z LXVIII posiedzenia plenarnego Konferencji Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej (COSAC) przyjęte w Pradze w dniach 13–15 listopada 2022 r. (<https://ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/8a8629a89541775f0195474fb16e0031/Commission+reply+to+the+LXXII+COSAC+Contribution.pdf>) oraz na Uwagi z LXXII posiedzenia sesji plenarnej COSAC w październiku 2024 r. (<https://ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/8a8629a89541775f0195474fb16e0031/Commission+reply+to+the+LXXII+COSAC+Contribution.pdf>).

⁵ [OECD Regulatory Policy Outlook 2021](#) | („Perspektywy polityki regulacyjnej OECD na 2021”) [en](#) | [OECD](#).

⁶ [Lepsze stanowienie prawa: wytyczne i zestaw instrumentów \(europa.eu\)](#). Zob. również komunikat w sprawie lepszego stanowienia prawa, COM(2021) 219 final.

⁷ Zgodnie z zapowiedzią zawartą w komunikatach Komisji w sprawie długoterminowej konkurencyjności UE oraz w sprawie pomocy dla małych i średnich przedsiębiorstw (pakiet pomocy gospodarczej dla MŚP), COM(2023) 168 final i COM(2023) 535 final.

zmniejszeniu obciążeń administracyjnych o co najmniej 25–35 %⁸, jak zapowiedziano w programie prac Komisji na 2024 r., bez podważania powiązanych celów polityki.

Wkład w uproszczenie i zmniejszenie obciążeń za pośrednictwem platformy ds. dostosowania się do wymogów przyszłości

W 2024 r. platforma ds. dostosowania się do wymogów przyszłości⁹ – tj. grupa ekspertów wysokiego szczebla, która wspiera Komisję w upraszczaniu przepisów i zmniejszaniu związanych z nimi niepotrzebnych obciążeń regulacyjnych – przyjęła 8 opinii¹⁰. Niektóre z nich były trafne w kontekście racjonalizacji wymogów sprawozdawczych dotyczących automatyzacji sprawozdawczości w zakresie zrównoważonego rozwoju, działań i metod mających na celu uniknięcie nagromadzenia zbędnych obowiązków sprawozdawczych oraz rozporządzenia w sprawie ujawniania informacji związanych ze zrównoważonym rozwojem w sektorze usług finansowych. Na przykład: dwie opinie stanowiły podstawę bieżących ocen funduszy UE przez Komisję¹¹; inna opinia koncentrowała się na ocenie strategii politycznych¹², a dwie opinie dotyczyły produktów organicznych¹³. W wielu z tych opinii przedstawiono rozwiązania mające na celu uproszczenie i zmniejszenie obciążeń również na szczeblu lokalnym i regionalnym.

Sieć RegHub Europejskiego Komitetu Regionów¹⁴ wsparła prace platformy ds. dostosowania się do wymogów przyszłości związane z jej opiniami dotyczącymi funduszy unijnych.

Oceny skutków

Komisja analizuje zgodność z zasadami pomocniczości i proporcjonalności w ramach ocen skutków przygotowywanych na potrzeby wrażliwych i ważnych wniosków dotyczących polityki i wniosków ustawodawczych. Według Biura Analiz Parlamentu Europejskiego¹⁵ średnia jakość ocen skutków w tym zakresie stale się poprawia. Oceny te podlegają niezależnej kontroli jakości

⁸ [Program prac Komisji na 2024 r.](#) – obecnym celem jest zmniejszenie wszystkich obciążeń administracyjnych o co najmniej 25 % i o co najmniej 35 % w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw.

⁹ Platforma ds. dostosowania się do wymogów przyszłości wykorzystuje wiedzę ekspercką i doświadczenie organów na krajowych, regionalnych i lokalnych szczeblach zarządzania oraz zainteresowanych stron. Składa się z dwóch grup: grupy rządowej (przedstawiciele organów krajowych, regionalnych i lokalnych wszystkich państw członkowskich UE oraz Komitetu Regionów) oraz grupy zainteresowanych stron (eksperti ds. lepszego stanowienia prawa, którzy reprezentują przedsiębiorstwa i organizacje pozarządowe oraz przedstawiciele Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego). Zob. https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f_pl.

¹⁰ O następujących tytułach: 1. Sprawozdawczość w zakresie zrównoważonego rozwoju. 2. Działania/metody mające na celu uniknięcie nagromadzenia zbędnych obowiązków sprawozdawczych. 3. Ujawnianie informacji związanych ze zrównoważonym rozwojem w sektorze usług finansowych. 4. Ocena nieuczciwych praktyk handlowych w relacjach między przedsiębiorcami w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych. 5. Ocena Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+). 6. Ocena Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji. 7. Kody QR na produktach. 8. Produkcja ekologiczna i etykietowanie produktów ekologicznych.

¹¹ Europejski Fundusz Społeczny Plus i Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Fundusz Spójności i Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji.

¹² Nieuczciwe praktyki handlowe w relacjach między przedsiębiorcami w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych.

¹³ Kody QE i produkcja ekologiczna oraz etykietowanie produktów ekologicznych.

¹⁴ RegHub to sieć organów lokalnych i regionalnych, której celem jest gromadzenie doświadczeń w zakresie wdrażania polityki UE poprzez prowadzenie konsultacji z podmiotami na szczeblu lokalnym: <https://portal.cor.europa.eu/reghub/Pages/default.aspx>. Więcej informacji na temat działalności sieci RegHub można znaleźć w sekcji 2.4.

¹⁵ EPRS – Badanie Biura Analiz Parlamentu Europejskiego (luty 2025 r.) [Analiza jakości ocen skutków przeprowadzanych przez Komisję Europejską | Ośrodek analityczny | Parlament Europejski](#).

przeprowadzanej przez Radę ds. Kontroli Regulacyjnej¹⁶, która w 2024 r. przeanalizowała trzy oceny skutków.

Przy ocenie zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności szczególne znaczenie mają aspekty transgraniczne, co podkreślono na przykład w ocenie skutków wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie zharmonizowanych usług informacji rzecznej (RIS) na śródlądowych drogach wodnych we Wspólnocie¹⁷. Uzasadnienie interwencji publicznej na szczeblu UE za pośrednictwem dyrektywy RIS wynika z transgranicznego, międzynarodowego charakteru sektora żeglugi śródlądowej. Ponad 75 % żeglugi śródlądowej w UE stanowi transport transgraniczny. Aby wzmocnić jednolity rynek, potrzebne są skoordynowane działania UE. Pozwoliłoby to uniknąć rozdrobnienia wynikającego ze zróżnicowania krajowych podejść do wdrażania RIS.

Oceny i kontrole sprawności

Zasady pomocniczości i proporcjonalności są również kluczowymi aspektami ocen i kontroli sprawności, które umożliwiają dokonanie oceny, czy działania na szczeblu UE przyniosły oczekiwane rezultaty pod względem skuteczności, efektywności, spójności i adekwatności oraz czy zapewniły europejską wartość dodaną. Analizy te pozwalają również ocenić, czy działania UE są nadal zgodne z zasadami pomocniczości i proporcjonalności.

W 2024 r. Rada ds. Kontroli Regulacyjnej przeanalizowała 17 głównych ocen oraz dwie oceny adekwatności.

W związku z tym w ocenie Unijnego programu kosmicznego i efektywności działania Agencji Unii Europejskiej ds. Programu Kosmicznego¹⁸ podkreślono na przykład, że kwestie związane z przestrzenią kosmiczną wymagają wysokiego poziomu inwestycji, aby osiągnąć dobre rezultaty i zapewnić Europie niezbędną niezależność; pojedyncze państwo nie może samodzielnie osiągnąć znaczących wyników ani pozwolić sobie na duży program kosmiczny. Ze względu na rozmiar i złożoność programów konieczne jest więc ich wdrażanie na poziomie unijnym, ponieważ nie istnieje realne rozwiązanie alternatywne, które zapewniłoby odpowiedni zwrot z inwestycji.

W tym względzie ocena Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex)¹⁹ wykazała, że osiągnięto cel polityki UE w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi, a mianowicie opracowanie i wdrożenie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami na poziomach krajowym i unijnym, co jest niezbędnym następstwem swobodnego przepływu osób w Unii Europejskiej. Frontex pomaga państwom członkowskim we wdrażaniu skutecznego zarządzania granicami. Zakres kompetencji Fronteksu został opracowany w ramach wspólnej odpowiedzialności, a jej zadania mają na celu zapewnienie wsparcia państwom członkowskim w skutecznym zarządzaniu granicami zewnętrznymi i powrotami. Frontex wnosi unijną wartość dodaną dla państw członkowskich, zapewniając dodatkowy personel i sprzęt, a także koordynując wspólne operacje i inne działania operacyjne, których państwa członkowskie nie byłyby w stanie zrealizować samodzielnie.

¹⁶ https://commission.europa.eu/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_pl.

¹⁷ COM(2024) 33 final. W związku z tym wnioskiem Riksdag (Szwecja) wydał uzasadnioną opinię, którą omówiono w niniejszym sprawozdaniu w sekcji 3.2.

¹⁸ SWD(2024) 173 final.

¹⁹ SWD(2024) 75 final.

2.2. PARLAMENT EUROPEJSKI²⁰

W 2024 r. Parlament Europejski otrzymał 152 pism od parlamentów narodowych zgodnie z protokołem nr 2. Spośród tych pism 14 stanowiły uzasadnione opinie, natomiast pozostałe 136 miało charakter przyczynków, które nie podnosiły obaw związanych z zasadą pomocniczości. Dla porównania w 2023 r. Komisja otrzymała 294 pisma, z czego 22 stanowiły uzasadnione opinie.

Po otrzymaniu uwag od parlamentów narodowych, Parlament Europejski przesyła je właściwej komisji lub komisjom zgodnie z Regulaminem Parlamentu Europejskiego²¹. Stałymi sprawozdawcami ds. pomocniczości Komisji Prawnej (JURI) w 2024 r. byli w pierwszej połowie roku Gilles Lebreton (ID/FR) i w drugiej połowie roku Ton Diepeveen (P/E/NL). Uzasadnione opinie otrzymane i potwierdzone jako takie przez Komisję Prawną włączono, w celach informacyjnych, do porządku obrad pierwszego dostępnego posiedzenia Komisji Prawnej. Komisja Prawna wnosi również wkład w opracowywanie sprawozdań półrocznych sporządzanych przez Konferencję Komisji do Spraw Unijnych (COSAC) poświęconych kwestiom związanym z pomocniczością i proporcjonalnością.

Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego w dalszym ciągu wspierało członków i komisje Parlamentu Europejskiego w działaniach zmierzających do uwzględniania w ich pracach kwestii związanych z zasadami pomocniczości i proporcjonalności²² poprzez:

- systematyczne analizowanie aspektów związanych z pomocniczością i proporcjonalnością w ramach ocen skutków Komisji i zwracanie uwagi na wszelkie obawy, w szczególności zgłoszone przez parlamenty narodowe i Komitet Regionów;
- zapewnienie pełnego przestrzegania tych zasad przez Parlament Europejski podczas jego prac, np. poprzez przeprowadzanie ocen skutków istotnych poprawek wprowadzonych przez Parlament lub analizowanie wartości dodanej wniosków Parlamentu Europejskiego dotyczących nowego prawodawstwa na podstawie art. 225 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz kosztów braku działań na szczeblu UE;
- kontrolowanie aspektów związanych z pomocniczością i proporcjonalnością przy sporządzaniu ocen skutków, koncentrując się na europejskiej wartości dodanej.

²⁰ Pkt 2.2–2.4 niniejszego sprawozdania opierają się na wkładzie odpowiednich instytucji oraz organów Unii.

²¹ Zgodnie z art. 43 jeżeli parlament narodowy wysyła przewodniczącemu Parlamentu Europejskiego uzasadnioną opinię, dokument ten kieruje się do komisji przedmiotowo właściwej i przekazuje tytułem informacji Komisji Prawnej (JURI), która jest właściwa w kwestii przestrzegania zasady pomocniczości.

²² W 2024 r. Biuro opracowało 19 początkowych ocen sporządzonych przez Komisję ocen skutków, jedną dodatkową ocenę skutków, osiem ocen skutków regulacji, cztery kroczące listy kontrolne i jedno badanie oceniające *ex post*. Jeśli chodzi o europejską wartość dodaną, sporządzono również pięć sprawozdań na temat kosztów braku działań na poziomie europejskim i jedną publikację poświęconą wartości dodanej. Ogólnie rzecz biorąc, w ciągu pięciu lat ostatniej kadencji, tj. od lipca 2019 r. do czerwca 2024 r., Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego wydało łącznie 362 publikacje wspierające komisje parlamentarne.

2.3. RADA UNII EUROPEJSKIEJ

W 2024 r. Rada Unii Europejskiej („Rada”) w dalszym ciągu monitorowała skuteczne wdrożenie wniosków, które Rada i Rada Europejska przyjęły w poprzednich latach i które dotyczyły zasad pomocniczości i proporcjonalności²³.

Rada Europejska odniosła się również do kwestii istotnych dla zasad pomocniczości i proporcjonalności, w szczególności uproszczenia przepisów i sposobów zmniejszenia obciążeń regulacyjnych dla obywateli, przedsiębiorstw i państw członkowskich. Na nadzwyczajnym szczycie Rady Europejskiej w dniach 17–18 kwietnia 2024 r. unijni przywódcy podkreślili, że „[r]amy regulacyjne powinny zapewniać pewność i przewidywalność prawa, być lepiej zintegrowane, spójne we wszystkich obszarach polityki, otwarte na innowacyjne podejścia i domyślnie cyfrowe, a jednocześnie powinny zmniejszać obciążenia administracyjne spoczywające na przedsiębiorstwach. Biorąc pod uwagę tkankę gospodarczą Unii, przy opracowywaniu nowych przepisów Komisja powinna stosować zasadę »najpierw myśl na małą skalę«”. Wezwano również Komisję, „by znacznie zmniejszyła obciążenia administracyjne i regulacyjne dla przedsiębiorstw i organów krajowych, zapobiegała nadmiernej regulacji i zapewniła egzekwowanie przepisów UE, a także podkreśla znaczenie terminowego i prawidłowego wdrażania prawodawstwa UE przez państwa członkowskie przy unikaniu nadmiernej transpozycji”²⁴.

24 maja 2024 r. Rada zareagowała, przyjmując dwa zestawy konkluzji pt. „Jednolity rynek z korzyścią dla wszystkich”²⁵ i „Konkurencyjny przemysł europejski motorem naszej ekologicznej, cyfrowej i odpornej przyszłości”²⁶:

- podkreślając, że „w pełni funkcjonujący jednolity rynek musi opierać się na zasadzie pomocniczości i proporcjonalności”²⁷;
- podkreślając „potrzebę pilnego i ambitnego uproszczenia unijnych ram regulacyjnych (»choc de simplification«)”²⁸;
- przywołując „konkluzje Rady w sprawie rocznej analizy zrównoważonego wzrostu gospodarczego 2023 i wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu²⁹, w których to konkluzjach podkreślono, jak ważne jest prowadzenie polityk zgodnie z wytycznymi dotyczącymi zatrudnienia i z zasadami Europejskiego filaru praw socjalnych, z należyтым uwzględnieniem odnośnych kompetencji oraz zasad pomocniczości i proporcjonalności, w świetle obecnych i przyszłych wyzwań”³⁰.

²³ Zwłaszcza tych, o których wspomniano już w sekcji 2.3 poprzedniego wydania niniejszego sprawozdania rocznego: konkluzje Rady Europejskiej w sprawie „Dalszej realizacji agendy jednolitego rynku” (dokument EUCO 17/18, pkt II/2 i IV/15 oraz dokument EUCO 13/20, pkt II/4; a także, w zakresie wdrażania, dokument Rady ST 11654/21); Konkluzje Rady w sprawie lepszego stanowienia prawa „Zapewnienie konkurencyjności oraz zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu” (dokument Rady ST 6232/20, pkt 2 i 12); Konkluzje Rady w sprawie piaskownic regulacyjnych i klauzul eksperymentalnych jako narzędzi służących tworzeniu odpornych ram prawnych sprzyjających innowacjom, dostosowanych do przyszłych wymogów i będących odpowiedzią na krytyczne wyzwania ery cyfrowej (dokument Rady ST 13026/1/20 REV 1, pkt 3 i 12); Konkluzje Rady w sprawie technologii danych służących poprawie „lepszego stanowienia prawa” (Dz.U. C 241 z 21.6.2021, s. 13).

²⁴ EUCO 12/24, pkt 19 i 20.

²⁵ Dokument Rady ST 10298/24.

²⁶ Dokument Rady ST 10127/24.

²⁷ Dokument Rady ST 10298/24, pkt I/1/4.

²⁸ Dokument Rady ST 10298/24, pkt II/8.

²⁹ Dokument Rady ST 6681/23 + COR 1.

³⁰ Dokument Rady ST 10298/24, pkt III/25.

W 2024 r. Rada przekazała parlamentom narodowym jeden wniosek ustawodawczy, który pochodził od Europejskiego Banku Inwestycyjnego³¹.

Jako uzupełnienie zobowiązań traktatowych Rada informuje państwa członkowskie na bieżąco o uzasadnionych opiniach parlamentów narodowych dotyczących wniosków ustawodawczych. W 2024 r. Sekretariat Generalny Rady przekazał 14 uzasadnionych opinii otrzymanych zgodnie z przepisami protokołu nr 2 w sprawie 11 różnych projektów aktów ustawodawczych oraz 89 opinii wydanych w ramach dialogu politycznego.

Co roku Rada otrzymuje również opinie na temat aktów o charakterze nieustawodawczym. W ostatnich latach liczba ta utrzymywała się na stałym poziomie. W 2024 r. Rada otrzymała 72 takie opinie.

2.4. EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

Europejski Komitet Regionów (KR) prowadził prace nad pomocniczością, proporcjonalnością i lepszym stanowieniem prawa, kierując się priorytetami swojej kadencji na lata 2020–2025, i promował kulturę aktywnej pomocniczości poprzez swoje działania. Przyjął 53 opinie i cztery rezolucje³². Połowa z tych opinii³³ i rezolucji³⁴ zawierała wyraźne odniesienia do zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności lub konkretne zalecenia dotyczące jej poprawy.

W opinii z inicjatywy własnej „Aktywna pomocniczość: podstawowa zasada w unijnym Programie lepszego stanowienia prawa”³⁵ podkreślono potrzebę kompleksowego i zintegrowanego podejścia w całym cyklu decyzyjnym poprzez systematyczne, konsekwentne i stałe korzystanie z różnych narzędzi lepszego stanowienia prawa, takich jak oceny dotyczące pomocniczości, proporcjonalności, oddziaływania terytorialnego i wpływu polityki na rozwój obszarów wiejskich. W ramach działań następczych Grupa Sterująca ds. Lepszego Stanowienia Prawa i Aktywnej Pomocniczości (Grupa BRASS) KR przyjęła zestaw zaleceń pt. „Rozwój i doskonalenie polityki i zestawu narzędzi KR dotyczących lepszego stanowienia prawa”³⁶, mających na celu usprawnienie i dalszą konsolidację narzędzi KR służących lepszemu stanowieniu prawa. 11. konferencja na temat pomocniczości³⁷ pod hasłem „Lepsze stanowienie

³¹ Dostępny w rejestrze publicznym Rady (CM 5236/24).

³² Szczegółowe informacje można znaleźć w portalu [EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu).

³³ 26 z 53 opinii. Spośród 53 opinii dziesięć dotyczy aktów prawnych, a siedem odnosi się do zasady pomocniczości. Pozostałe 43 opinie nie dotyczą wniosków ustawodawczych i w stosownych przypadkach mogą odnosić się do zasady pomocniczości zgodnie z art. 55 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Europejskiego Komitetu Regionów, z czego 19 opinii zawiera odniesienie do zasady pomocniczości, natomiast 24 opinie nie odwołują się do niej wprost.

³⁴ Dwie z czterech rezolucji. W rezolucji Europejskiego Komitetu Regionów (KR) [Stan regionów i miast w UE oraz wytyczne polityczne dla Komisji Europejskiej na lata 2024–2029](#) podkreślono, że aktywna pomocniczość i pełne zaangażowanie władz lokalnych i regionalnych mają kluczowe znaczenie dla udoskonalenia ram regulacyjnych UE. Rezolucja popiera propozycje zawarte w sprawozdaniu Dragiego dotyczące stosowania zasady pomocniczości w sposób inteligentny i aktywny, a także podkreśla potrzebę wzmocnienia zdolności administracyjnych na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym.

³⁵ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202405366&qid=1703059324693.

³⁶ Zalecenia pt. „Rozwój i doskonalenie polityki i zestawu narzędzi KR dotyczących lepszego stanowienia prawa” oraz załącznik do nich pt. „Zapewnienie zrównoważonego charakteru i udoskonalenie działań KR w zakresie lepszego stanowienia prawa”. Podobnie w ramach badania pt. „Wytyczenie szlaków dla lepszego stanowienia prawa w UE: optymalizacja Traktatów UE dzięki współpracy międzyinstytucjonalnej z Europejskim Komitetem Regionów” przeanalizowano istniejące narzędzia i procesy lepszego stanowienia prawa, jakimi dysponują UE i KR, oraz możliwości udoskonalenia tych narzędzi lub ustanowienia nowych – zarówno w obecnych ramach traktatowych, jak i z ewentualnymi zmianami Traktatu.

³⁷ <https://cor.europa.eu/en/plenaries-events/11th-subsidiarity-conference>.

prawa i aktywna pomocniczość: klucze do skutecznej realizacji celów UE” była szczególnie istotna, ponieważ zbiegła się z początkiem nowej kadencji instytucjonalnej. We wnioskach z konferencji³⁸ wezwano również do przyjęcia tego kompleksowego podejścia w ramach tematu „Lepsze stanowienie prawa i aktywna pomocniczość: klucze do skutecznej realizacji celów UE”.

Grupa BRASS kierowała różnymi instrumentami KR służącymi lepszemu stanowieniu prawa i zapewniała spójność i synergię między nimi oraz propagowała wkład władz lokalnych i regionalnych w lepsze stanowienie prawa UE w całym cyklu życia, od koncepcji do oceny *ex post*. Prace te obejmowały: etapy wczesnej identyfikacji tendencji i problemów (przez prognozowanie strategiczne); rozwój polityki (przez monitorowanie zasad pomocniczości i proporcjonalności, oceny oddziaływania terytorialnego i weryfikację wpływu polityki na rozwój obszarów wiejskich); przegląd legislacyjny (koncentrowanie się na wdrażaniu za pośrednictwem sieci RegHub) oraz ewentualny przegląd polityki (przez wkład KR w prace platformy ds. dostosowania się do wymogów przyszłości).

Monitorowanie stosowania zasady pomocniczości³⁹ przez KR opierało się na rocznym programie prac na 2024 r.⁴⁰, w którym wskazano trzy inicjatywy z rocznego programu prac Komisji na 2024 r. jako priorytety w zakresie monitorowania ze względu na ich wyraźne znaczenie polityczne dla władz lokalnych i regionalnych. KR przyjął i opublikował opinie w sprawie wszystkich tych trzech inicjatyw⁴¹. Wymianę uwag dotyczących zasad pomocniczości i proporcjonalności między władzami lokalnymi i regionalnymi ułatwiła Grupa Ekspertów ds. Pomocniczości KR⁴² – w ramach ocen inicjatyw w programie prac w zakresie pomocniczości – oraz Sieć Monitorująca Stosowanie Zasady Pomocniczości⁴³, w szczególności dzięki wkładowi partnerów REGPEX⁴⁴, którzy przekazali siedem przyczynków⁴⁵.

Zgodnie ze swoją odnowioną strategią oceny oddziaływania terytorialnego⁴⁶ KR przyjął opinię w sprawie przyszłości europejskiej współpracy terytorialnej⁴⁷. Podkreślił, że Europejska Sieć Obserwacyjna Planowania Przestrzennego jest kluczowym narzędziem polityki służącym rozwijaniu wiedzy terytorialnej i zmniejszaniu braków w wiedzy.

KR nadal podkreślał znaczenie weryfikacji wpływu polityki na rozwój obszarów wiejskich, wzywając do opracowania strategii wspierających rozwój obszarów wiejskich i spójność terytorialną w swoim sprawozdaniu rocznym na temat stanu regionów i miast⁴⁸ oraz przyjmując

³⁸ <https://webapi2016.cor.europa.eu/v1/documents/cor-2024-03670-00-00-tcd-ref-en.pdf/content>.

³⁹ <https://cor.europa.eu/en/our-work/cooperations-and-networks/subsidiarity-monitoring-network>.

⁴⁰ <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Publications/Documents/cor-2023-04735-07-00-nb-tra-en.pdf>.

⁴¹ ENVE-VII/050 „Przyszłość polityki klimatycznej UE –dostosowanie celów w zakresie łagodzenia zmiany klimatu do wyzwań związanych z przystosowaniem się do zmiany klimatu”; ENVE-VII/047 „W kierunku odpornej gospodarki wodnej na rzecz przeciwdziałania kryzysowi klimatycznemu w ramach Niebieskiego Ładu UE”; ENVE-VII/045 „Europejski plan działania na rzecz energii wiatrowej”.

⁴² <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/whatis/Pages/Subsidiarity-Expert-Group.aspx>.

⁴³ https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Documents/SMN%20-%20List%20of%20Network%20Partners/SMN_List_of_Network_Partners.pdf.

⁴⁴ Podgrupa Sieci Monitorującej Stosowanie Zasady Pomocniczości, która skupia parlamenty lub zgromadzenia reprezentujące regiony mające kompetencje ustawodawcze.

⁴⁵ Przyczynki te obejmują stanowiska przyjęte przez poszczególne parlamenty regionalne (parlament kraju związkowego Górna Austria, kataloński parlament regionalny, zgromadzenie regionalne regionu Friuli-Wenecja Julijska oraz parlament kraju związkowego Bawarii) oraz rządy regionalne (instytucje rządowe i samorządowe kraju związkowego Dolna Austria).

⁴⁶ <https://cor.europa.eu/pl/ocena-oddziaływania-terytorialnego>.

⁴⁷ COTER-VII/038 „Przyszłość Europejskiej współpracy terytorialnej po 2027 r.”.

⁴⁸ https://ruralpact.rural-vision.europa.eu/news/new-cor-report-regions-call-strategies-supporting-rural-development-and-territorial-cohesion_en.

„Deklarację grupy koordynacyjnej ds. paktu na rzecz obszarów wiejskich w sprawie przyszłości obszarów wiejskich i polityki rozwoju obszarów wiejskich w UE”⁴⁹.

KR nadal stosował instrumenty służące lepszemu stanowieniu prawa *ex post* we współpracy z Komisją, uczestnicząc w platformie ds. dostosowania się do wymogów przyszłości. Dwóch członków KR wyznaczono na sprawozdawców⁵⁰ dwóch z ośmiu opinii z 2024 r. W 2024 r. sieć RegHub KR przeprowadziła cztery konsultacje, z których dwie zostały wykorzystane przy opracowywaniu opinii platformy ds. dostosowania się do wymogów przyszłości.

KR zaktualizował swój „Praktyczny przewodnik dotyczący monitorowania zgodności z zasadą pomocniczości i kwestionowania jej naruszeń”⁵¹. Stanowi on kompleksowe ramy służące zrozumieniu zasady pomocniczości w kontekście prac konsultacyjnych KR w celu odzwierciedlenia najnowszych zmian.

W kontekście współpracy z innymi instytucjami Unii KR podpisał odnowione umowy o współpracy zarówno z Komisją, jak i z Parlamentem Europejskim. Pierwsza z nich⁵² koncentruje się na wielopoziomowym systemie rządzenia i zasadzie pomocniczości, a druga⁵³ na lepszym stanowieniu prawa i ocenach oddziaływania terytorialnego. Obie podkreślają potrzebę większego zaangażowania władz lokalnych i regionalnych w kształtowanie polityki UE oraz zawierają wyraźne odniesienia do lepszego stanowienia prawa i skutecznej kontroli stosowania zasady praworządności.

2.5 TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ

W 2024 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) wydał kilka wyroków w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

Jeżeli chodzi o zasadę pomocniczości, Sąd uznał, że uprawnienie Komisji do wszczęcia postępowania na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003, w tym przypadku na wniosek krajowego organu ochrony konkurencji, który wcześniej sam podjął działania w danej sprawie, zostało wykonane zgodnie z wymogami art. 11 ust. 6 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 i takie wykonywanie uprawnień nie może być postrzegane jako naruszenie prerogatyw danego państwa członkowskiego ani jako naruszenie zasady pomocniczości⁵⁴.

⁴⁹ https://ruralpact.rural-vision.europa.eu/publications/rural-pact-coordination-group-rpcg-declaration-future-rural-areas-and-rural_en.

⁵⁰ Mark Speich (DE/EPL) w sprawie „Oceny Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji” oraz Anne Karjalainen (FI/PES) w sprawie „Oceny Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+)”.

⁵¹ Stanowi kompleksowe ramy służące zrozumieniu zasady pomocniczości w kontekście prac konsultacyjnych KR: https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Publications/SiteAssets/Pages/Publicationsandstudies-/Guide_on_Subsidiarity_Reviewed_2024.pdf.

⁵² W rozdziale III skoncentrowano się na „Wdrażaniu pomocniczości i proporcjonalności oraz wielopoziomowego sprawowania rządów i lepszego stanowienia prawa”.

⁵³ Współpraca w zakresie lepszego stanowienia prawa i aktywnej pomocniczości poprzez oceny oddziaływania terytorialnego dotyczące prawodawstwa UE, w ramach której KR będzie terminowo przedkładać sprawozdania Parlamentowi Europejskiemu, a obie strony będą mogły uczestniczyć w swoich posiedzeniach w celu omówienia tych sprawozdań.

⁵⁴ Wyrok z dnia 2 października 2024 r., Crown Holdings i Crown Cork & Seal Deutschland Holdings/Komisja, T-587/22, ECLI:EU:T:2024:661, pkt 75–81 (odwołanie w toku: sprawa C-855/24 P).

W innej sprawie Sąd wyjaśnił, że protokół nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności przyznaje rolę parlamentom narodowym jedynie w odniesieniu do zgodności z zasadą pomocniczości, a nie w odniesieniu do zgodności z zasadą proporcjonalności⁵⁵.

W odniesieniu do zasady proporcjonalności Trybunał sprecyzował wymogi wynikające z tej zasady dla prawodawcy Unii, gdy korzysta on z przysługującego mu szerokiego zakresu uznania w dziedzinach wymagających od niego dokonywania rozstrzygnięć natury politycznej, gospodarczej lub społecznej. W wyroku dotyczącym skarg wniesionych przez kilka państw członkowskich przeciwko pakietowi na rzecz mobilności przyjętemu przez prawodawcę Unii w lipcu 2020 r. Trybunał przypomniał, że prawodawca musi wykazać, iż skorzystał faktycznie ze swoich uprawnień dyskrecyjnych, co oznacza, że wziął on pod uwagę wszystkie istotne elementy i okoliczności sytuacji, którą akt ten ma regulować⁵⁶. Prawodawca winien móc przedstawić i wykazać w sposób jasny i jednoznaczny podstawowe dane, które należało uwzględnić celem uzasadnienia kwestionowanych przepisów rozpatrywanego aktu i na których opierało się wykonanie uprawnień dyskrecyjnych. Jeśli chodzi o formę, w jakiej dane podstawowe zostały ujęte, Trybunał orzekł, że prawodawca może wziąć pod uwagę oceny skutków i wszelkie inne źródła informacji. Stwierdził on nieważność przepisu wprowadzającego w odniesieniu do pojazdów używanych w przewozach międzynarodowych obowiązek powrotu co osiem tygodni do bazy eksploatacyjnej znajdującej się w państwie członkowskim siedziby danego przedsiębiorstwa transportowego⁵⁷, który to przepis został dodany do tekstu w trakcie negocjacji ustawodawczych. Trybunał orzekł, że współprawodawcy nie przedstawili i nie wykazali w sposób jasny i jednoznaczny podstawowych danych, na podstawie których przyjęto ten obowiązek i od których zależało wykonanie ich uprawnień dyskrecyjnych. Nie wykazali oni zatem, że dysponowali wystarczającymi informacjami pozwalającymi im ocenić proporcjonalność obowiązku dotyczącego powrotu pojazdów⁵⁸. Ponieważ współprawodawcy nie wykazali, że przeprowadzili badanie proporcjonalności tego przepisu, Trybunał nie musiał sprawdzać jego zgodności z zasadą proporcjonalności.

W 2024 r. izba parlamentu narodowego Francji (Assemblée nationale) po raz pierwszy skorzystała z możliwości przewidzianej w protokole nr 2, wnosząc skargę do Trybunału Sprawiedliwości w sprawie naruszenia zasady pomocniczości i domagając się unieważnienia aktu ustawodawczego (rozporządzenie (UE) 2024/1351 w sprawie zarządzania azylem i migracją)⁵⁹.

⁵⁵ Wyrok z dnia 27 listopada 2024 r., Nord Stream 2 AG/Parlament Europejski i Rada, T-526/19 RENV, ECLI:EU:T:2024:864, pkt 310–311 (odwołanie w toku: sprawa C-118/25 P).

⁵⁶ Wyrok z dnia 4 października 2024 r., Republika Litewska i in./Parlament Europejski i Rada, sprawy C-541/20 do C-555/20, ECLI:EU:C:2024:818, pkt 218–220 i 240–244.

⁵⁷ Art. 1 pkt 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1055 z dnia 15 lipca 2020 r. (Dz.U. L 249 z 31.7.2020, s. 17) w zakresie, w jakim dodaje ust. 1 lit. b) do art. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1071/2009 z dnia 21 października 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dotyczące warunków wykonywania zawodu przewoźnika drogowego (Dz.U. L 300 z 14.11.2009, s. 51).

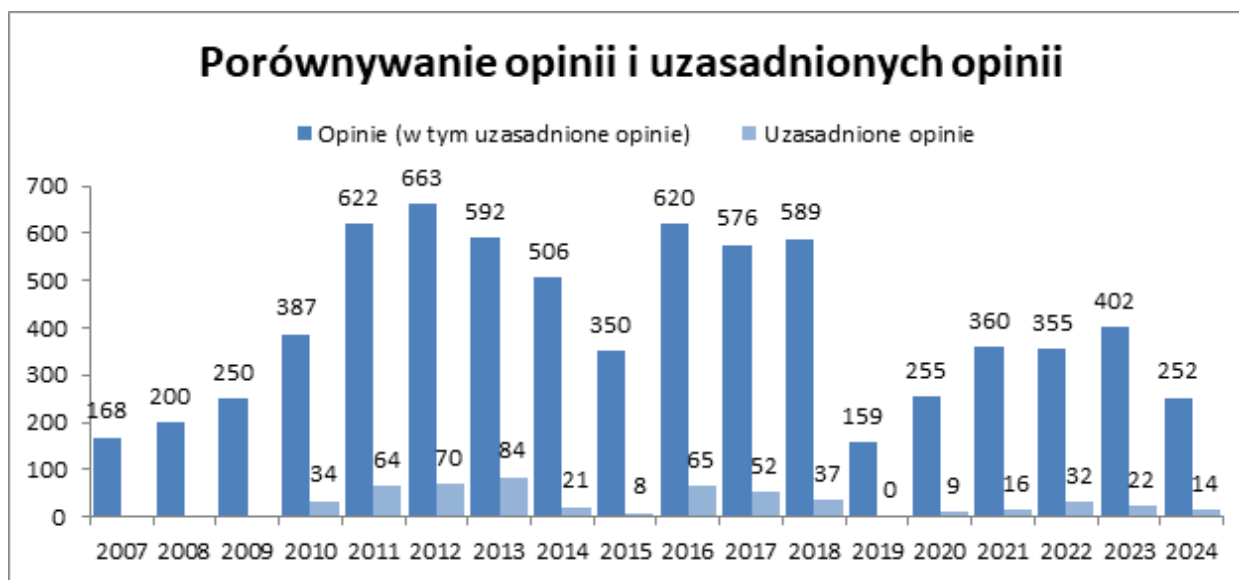
⁵⁸ Wyrok z dnia 4 października 2024 r., Republika Litewska i in./Parlament Europejski i Rada, pkt 718–737.

⁵⁹ Sprawa C-553/24, <https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/5616/oj/eng>; postępowanie jest w toku.

3. STOSOWANIE MECHANIZMU KONTROLI ZASADY POMOCNICZOŚCI PRZEZ PARLAMENTY NARODOWE

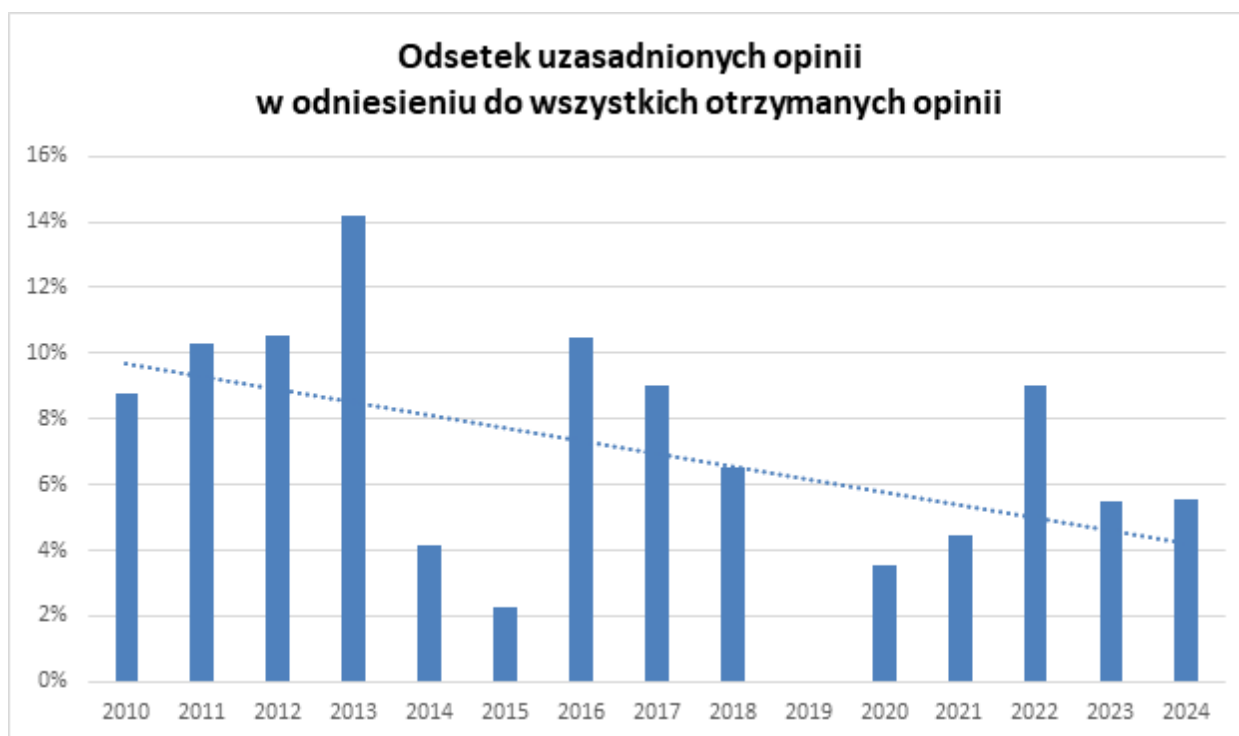
3.1 PRZEGLĄD

Parlamenty narodowe nadal weryfikowały zgodność wniosków ustawodawczych z zasadą pomocniczości. W 2024 r.⁶⁰, czyli roku transformacji instytucjonalnej, w którym mniejsza liczba nowych inicjatyw ustawodawczych i politycznych zazwyczaj skutkuje mniejszą liczbą opinii parlamentów narodowych, Komisja otrzymała **14 uzasadnionych opinii**⁶¹ od parlamentów narodowych.



⁶⁰ Liczba ta odpowiada łącznej liczbie uzasadnionych opinii przekazanych w 2024 r. przez izby parlamentu zgodnie z protokołem nr 2. Zob. również załącznik 1, aby uzyskać informacje na temat listy dokumentów Komisji, w sprawie których otrzymała ona uzasadnione opinie.

⁶¹ Zgodnie z protokołem nr 2 każdy parlament narodowy lub każda izba parlamentu narodowego może, w terminie ośmiu tygodni od daty przekazania projektu aktu ustawodawczego w językach urzędowych UE, wydać uzasadnioną opinię zawierającą powody, dla których uznaje, że dany projekt nie jest zgodny z zasadą pomocniczości. Zob. również przypis 61.



Uwaga: linia przerywana przedstawia liniową tendencję spadkową.

Podobnie jak w dwóch poprzednich latach w 2024 r. duża część wszystkich uzasadnionych opinii pochodziła od jednego parlamentu narodowego, Riksdagu (Szwecja). W 2024 r. Riksdag (Szwecja) wydał sześć uzasadnionych opinii, co stanowi ponad 40 % łącznej liczby uzasadnionych opinii. Pozostałe uzasadnione opinie w 2024 r. zostały wydane przez Sénat (Francja) (2), Houses of the Oireachtas (Irlandia) (2), Poslanecká sněmovna (Czechy) (1), Camera dei Deputati (Włochy) (1), Országgyűlés (Węgry) (1) i Kamra tad-Deputati (Malta) (1). Oznacza to, że w 2024 r. uzasadnione opinie wydało osiem z 39 parlamentów lub izb narodowych, czyli podobnie jak w poprzednich latach.

Z perspektywy tematycznej 14 uzasadnionych opinii otrzymanych w 2024 r. obejmowało liczne i rozmaite zagadnienia i dotyczyły 11 różnych wniosków Komisji, z których żaden nie otrzymał więcej niż trzech uzasadnionych opinii, podobnie jak w roku poprzednim. Wnioskiem, który doprowadził do wydania największej liczby uzasadnionych opinii, był wniosek pt. „Działalność gospodarcza w Europie: ramy opodatkowania dochodu (BEFIT)”, przy czym trzy uzasadnione opinie odpowiadają liczbie sześciu głosów⁶². Było to bliskie osiągnięcia progu wymaganego do udzielenia przez Komisję zbiorczej odpowiedzi⁶³, ale dalekie od uruchomienia procedury „żółtej kartki”, która wymagałaby od Komisji uzasadnienia utrzymania, zmiany lub wycofania wniosku. Jedynym innym wnioskiem, w wyniku którego wydano więcej niż jedną uzasadnioną opinię, był wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej zharmonizowane wymogi na rynku wewnętrznym dotyczące przejrzystości reprezentacji interesów w imieniu państw trzecich – w odniesieniu do niego wydano dwie uzasadnione opinie odpowiadające

⁶² Każdy parlament narodowy dysponuje dwoma głosami. Każda izba w systemie dwuizbowym dysponuje jednym głosem.

⁶³ Komisja zobowiązała się do udzielenia zbiorczej odpowiedzi, jeżeli w reakcji na wniosek wystosowano znaczną liczbę uzasadnionych opinii („znaczną” w tym kontekście oznacza, że liczba uzasadnionych opinii odpowiada co najmniej 7 głosom w parlamentach narodowych), nawet jeśli liczba opinii dotyczących wniosku nie była wystarczająca do uruchomienia procedury „żółtej kartki”, która skutkuje obowiązkowym przeglądem projektu aktu prawnego. Próg uruchamiający procedurę „żółtej kartki” osiągany jest, gdy uzasadnione opinie stanowią co najmniej jedną trzecią wszystkich głosów przyznanych parlamentom narodowym (18 z 54). W przypadku przedłożonych projektów aktów ustawodawczych dotyczących przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości próg ten odpowiada jednej czwartej głosów (14 z 54).

czterem głosom. W przypadku każdego z pozostałych dziewięciu wniosków wydano tylko jedną uzasadnioną opinię.

W poniższej sekcji 3.2 omówiono najważniejsze przypadki wniosków, w odniesieniu do których otrzymano więcej niż jedną uzasadnioną opinię. Załącznik 1 zawiera pełne szczegółowe informacje na temat wszystkich uzasadnionych opinii.

3.2 NAJWAŻNIEJSZE SPRAWY

Wniosek ustawodawczy w sprawie **działalności gospodarczej w Europie**: W odniesieniu do **ram opodatkowania dochodu (BEFIT)**⁶⁴ otrzymano trzy uzasadnione opinie⁶⁵ i cztery opinie w ramach dialogu politycznego⁶⁶, w których wyrażono obawy co do zakresu wniosku, poszanowania w nim zasady pomocniczości oraz harmonogramu prac. We wszystkich uzasadnionych opiniach i jednej opinii w ramach dialogu politycznego stwierdzono, że UE nie posiada kompetencji w zakresie podatków bezpośrednich. W większości opinii stwierdzono również, że wpływ tego wniosku na państwa członkowskie nie został właściwie oceniony i jest niejasny. Kilka izb parlamentarnych podkreśliło, w jaki sposób ich zdaniem wniosek ten mógłby zaszkodzić ich krajom – na przykład twierdząc, że redystrybucja zysków byłaby korzystna raczej dla dużych państw członkowskich (Houses of the Oireachtas, Irlandia), że jednolita podstawa opodatkowania byłaby szkodliwa dla struktury krajowej (Bundesrat, Niemcy) lub że realizacja wniosku mogłaby ograniczyć wpływ inwestycji krajowych na wspieranie innowacji (Senat, Polska). Bundesrat (Niemcy) odrzucił również możliwość wprowadzenia transgranicznego mechanizmu kompensowania strat i zasugerował, że wdrożenie wniosku powinno zostać opóźnione, twierdząc, że 2028 r. to zbyt bliski termin na ujednolicenie wszystkich różnych modeli podatkowych. Camera dei Deputati (Włochy) uznała, że wniosek jest zgodny z zasadą pomocniczości, i ogólnie poparła jego cele, takie jak ustanowienie wspólnych zasad obliczania dochodu podlegającego opodatkowaniu (dużych) grup przedsiębiorstw działających w UE. Jednocześnie zwróciła uwagę na potrzebę podjęcia dalszych kroków w kierunku systemów opodatkowania osób prawnych, ponieważ normy minimalne ograniczone do podstaw opodatkowania same w sobie nie wystarczą, aby zmniejszyć nieuczciwą konkurencję podatkową w UE. Różne parlamenty zwróciły też uwagę na wzrost obciążeń administracyjnych, jaki wdrożenie tego wniosku spowodowałoby zarówno dla przedsiębiorstw, jak i dla administracji.

W swoich odpowiedziach Komisja utrzymywała, że wniosek jest zgodny z zasadami pomocniczości i proporcjonalności, ponieważ ma jedynie na celu ustanowienie wspólnych zasad określania dochodu podlegającego opodatkowaniu dużych grup przedsiębiorstw. Podkreśliła, że wniosek nie ogranicza kompetencji krajowych w dziedzinie opodatkowania, ponieważ państwa członkowskie nadal miałyby autonomię w zakresie ustalania własnych stawek podatkowych i polityki podatkowej. W odniesieniu do ewentualnych zagrożeń związanych z ustanowieniem ujednoliconej podstawy wymiaru podatku Komisja wskazała, że wniosek ma na celu zmniejszenie kosztów przestrzegania przepisów przy jednoczesnym stworzeniu równych warunków działania w całej UE. Komisja wskazała również, że uproszczenie i harmonizacja za pomocą wdrożenia wniosku zwiększyłyby atrakcyjność inwestycyjną UE, zapobiegając w ten sposób wszelkim negatywnym skutkom. W podobnym tonie odniosła się ona do oceny skutków. Komisja oszacowała, że zgodnie z najnowszymi danymi wniosek mógłby obniżyć koszt przestrzegania przepisów nawet o 65 %. W odniesieniu do harmonogramu Komisja uznała, że potrzebne jest wystarczająco dużo czasu na dostosowanie, ale wskazała, że we wniosku przewidziano okres przejściowy wynoszący cztery i pół roku po proponowanej dacie wdrożenia, tj. od 1 lipca 2028 r.

⁶⁴ COM(2023) 532 final.

⁶⁵ Dáil i Seanad Éireann (Irlandia), Kamra tad-Deputati (Malta), Riksdag (Szwecja).

⁶⁶ Bundesrat (Niemcy), Senat (Polska), Camera dei Deputati (Włochy) i Senát (Czechy).

Zwróciła również uwagę na uproszczenie procedur administracyjnych, a tym samym zmniejszenie obciążeń administracyjnych dzięki jednolitemu i uproszczonemu zestawowi zasad obliczania dochodu podlegającego opodatkowaniu. Komisja podkreśliła również, że celem wniosku nie jest osiągnięcie najwyższego możliwego stopnia harmonizacji krajowych systemów podatkowych.

W odniesieniu do wniosku dotyczącego **przejrzystości reprezentacji interesów w imieniu państw trzecich**⁶⁷ wydano dwie uzasadnione opinie i pięć opinii w ramach dialogu politycznego. Sénat (Francja), Országgyűlés (Węgry), Senato della Repubblica (Włochy) i Camera dei Deputati (Włochy) wyraziły wątpliwości co do stosowności zastosowania art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) jako wyłącznej podstawy prawnej dyrektywy. W uzasadnionych opiniach Országgyűlés oraz Dáil i Seanad Éireann (Irlandia) argumentowały, że wniosek narusza zasadę pomocniczości, ponieważ narzuca maksymalną harmonizację i ogranicza swobodne uznanie, którym dysponują państwa członkowskie. Mogłoby to potencjalnie doprowadzić do obniżenia standardów przejrzystości w państwach o bardziej rygorystycznych przepisach. Argument ten podzielają również Camera dei Deputati i Sénat (Francja). Országgyűlés (Węgry) wyraził wątpliwości co do potrzeby i wartości dodanej działania na szczeblu UE, zauważając, że istniejące przepisy krajowe są wystarczające i że prawie połowa państw członkowskich w ogóle nie reguluje tej dziedziny. Ponadto Sénat (Czechy) zwrócił się do swojego rządu, aby nie poparł wniosku, chyba że zostanie on znacząco zmieniony, a Eerste Kamer (Niderlandy) przesłała listę pytań dotyczących wniosku.

W swoich odpowiedziach Komisja wyjaśniła zastosowanie art. 114 TFUE jako właściwej podstawy prawnej wniosku, wskazując, że wniosek obejmuje usługodawców działających na jednolitym rynku i ma na celu wyeliminowanie różnic między przepisami państw członkowskich, które wpływają na funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Komisja zwróciła uwagę, że wniosek jest zgodny z zasadą pomocniczości, ponieważ dotyczy kwestii transgranicznych, których państwa członkowskie nie mogłyby skutecznie rozwiązać indywidualnie. Podkreśliła również, że proponowane środki są proporcjonalne do celu, jakim jest zapewnienie przejrzystości. Ponadto Komisja podkreśliła wartość dodaną regulacji na szczeblu UE, której celem jest zapobieżenie rozdrobnieniu rynku wewnętrznego i podjęcie działań o charakterze transgranicznym polegających na reprezentacji interesów państw trzecich, co wymaga skoordynowanego podejścia. Uzasadniła ona podejście polegające na maksymalnej harmonizacji jako sposób na zapobieżenie arbitrażowi regulacyjnemu i stworzenie równych warunków działania, przy zmniejszeniu kosztów przestrzegania przepisów i unikaniu „równania w dół” w zakresie norm regulacyjnych.

4. PISEMNY DIALOG POLITYCZNY Z PARLAMENTAMI NARODOWYMI

Oprócz mechanizmu kontroli zasady pomocniczości ustanowionego protokołem nr 2 stosunki Komisji z parlamentami narodowymi obejmują również szereg działań, a w szczególności dialog polityczny wprowadzony w 2006 r. Dialog ten ułatwia pisemną wymianę informacji na temat inicjatyw Komisji, do których parlamenty narodowe chcą wnieść wkład, a także na temat kwestii, które zdecydują się poruszyć z własnej inicjatywy. W 2024 r. Komisja znacznie poprawiła sposób, w jaki udostępnia publicznie opinie i uzasadnione opinie parlamentów narodowych, a także swoje odpowiedzi. Uruchomiła ona nową internetową bazę danych⁶⁸, która od początku kadencji Komisji przewodniczącego Jeana-Claude'a Junckera w 2014 r. umożliwia użytkownikom łatwiejszy dostęp do pełnego zestawu opinii i odpowiedzi.

Ponadto dialog polityczny obejmuje również formę ustną, którą opisano w rozdziale 5.

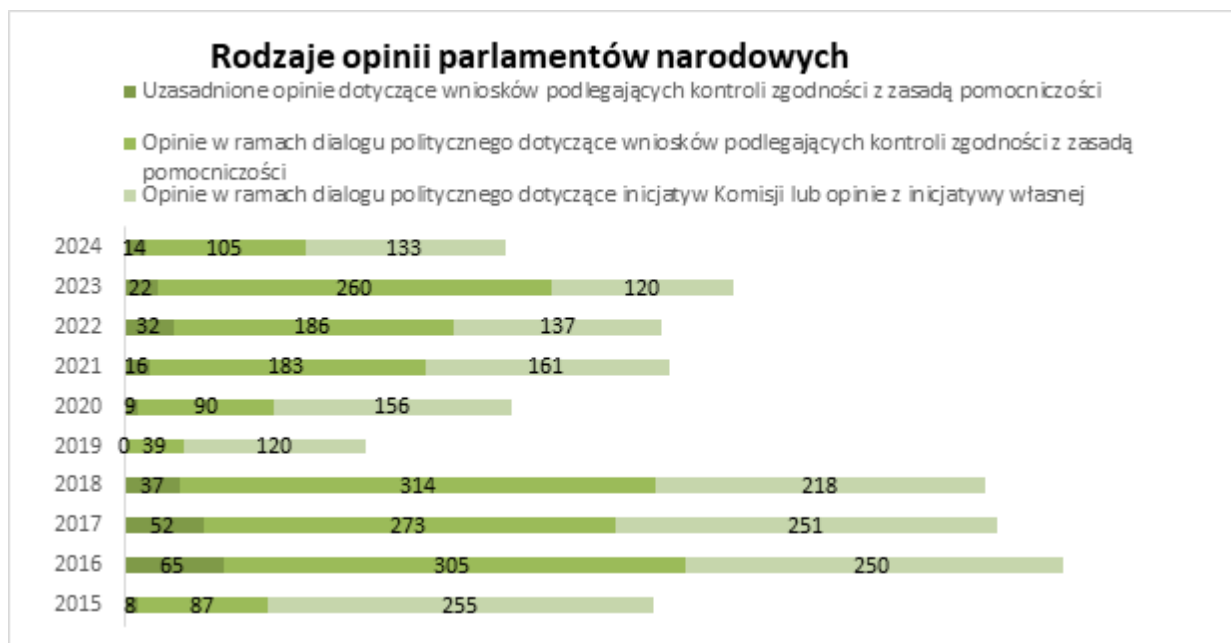
⁶⁷ COM(2023) 637 final – Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej zharmonizowane wymogi na rynku wewnętrznym dotyczące przejrzystości reprezentacji interesów w imieniu państw trzecich oraz zmieniającej dyrektywę (UE) 2019/1937.

⁶⁸ <https://national-parliaments-opinions.ec.europa.eu/home>.

4.1 UWAGI OGÓLNE

W 2024 r. parlamenty narodowe przesłały Komisji **252 opinie**, co stanowi znaczny spadek w porównaniu z 402 opiniami w 2023 r., ale jest to typowe dla roku transformacji instytucjonalnej. W porównaniu z bardzo wyraźną zmianą zaobserwowaną w 2019 r. – kiedy liczba opinii była o 73 % niższa niż w 2018 r. – spadek w 2024 r. był jednak bardziej umiarkowany – opinii było tylko o 33 % mniej niż w 2023 r. Ogólna liczba opinii, które wpłynęły w trakcie pierwszej kadencji Ursuli von der Leyen jako przewodniczącej Komisji, pozostaje jednak znacznie niższa niż liczba opinii otrzymanych podczas drugiej kadencji José Barroso oraz kadencji Jeana-Claude’a Junckera.

Parlamenty narodowe nadal korzystały z poszczególnych sposobów informowania, jakie oferuje dialog polityczny. W tym względzie należy zwrócić szczególną uwagę na dwie opinie z inicjatywy własnej przygotowane przez Seimas (Litwa). Zostały one omówione na specjalnym spotkaniu grupy parlamentów w ramach przygotowań do posiedzenia plenarnego COSAC w listopadzie 2024 r., a następnie zostały przesłane Komisji, przy czym współsygnatariuszami każdej z opinii były różne izby (jedna z opinii została podpisana przez 11 dodatkowych izb, a druga przez 10 dodatkowych izb). Aby zapewnić spójność z metodyką stosowaną przez Komisję w poprzednich wydaniach niniejszego sprawozdania rocznego⁶⁹, oba te dokumenty łącznie zostały uwzględnione jako 23 opinie. Podejście to ma dalsze konsekwencje, które zostały odzwierciedlone i skomentowane w niniejszym sprawozdaniu, na przykład znacznie wyższy odsetek opinii z inicjatywy własnej (36 w porównaniu ze średnią wynoszącą 10 w poprzednich latach) czy fakt, że w 2024 r. dwie izby, które nie uczestniczyły w dialogu politycznym z Komisją od 2016 r., ponownie w nim uczestniczyły.



⁶⁹ Zgodnie z metodyką stosowaną w poprzednich wydaniach niniejszego sprawozdania rocznego opinia, której współsygnatariuszami jest kilka izb, jest liczona jako liczba opinii odpowiadająca liczbie izb, które ją podpisały. W przeszłości Komisja często otrzymywała opinie, których współsygnatariuszami były izby czeskie (parlament dwuizbowy), węgierskie (parlament jednoizbowy), polskie (parlament dwuizbowy) i słowackie (parlament jednoizbowy), co było liczone jako sześć opinii.

Dokładniejsza analiza tych 252 opinii pokazuje, że 119 z nich (47 %) dotyczyło wniosków ustawodawczych podlegających mechanizmowi kontroli zasady pomocniczości⁷⁰, z czego 14 stanowiło uzasadnione opinie (5,6 % wszystkich opinii). Pozostałe 133 opinie (53 %) dotyczyły głównie inicjatyw nieustawodawczych (przeważnie komunikatów, ale także białych ksiąg i niektórych konsultacji publicznych) lub stanowiły opinie z inicjatywy własnej niezwiązane bezpośrednio z inicjatywą Komisji (36 opinii). Rozkład ten jest podobny do rozkładu z poprzedniego roku przejściowego – 2019.

W ramach Komisji kwestie podniesione przez parlamenty lub izby narodowe są przekazywane odpowiednim członkom Komisji i departamentom Komisji, które również sporządzają odpowiedzi. W przypadku wniosków ustawodawczych są one zatem przekazywane przedstawicielom Komisji uczestniczącym w negocjacjach między współprawodawcami.

4.2 UDZIAŁ I ZAKRES

Tak jak w poprzednich latach liczba opinii przesłanych Komisji znacznie się różniła między poszczególnymi parlamentami narodowymi. Częściowo ze względu na wspomniane wyżej wspólnie podpisane opinie z inicjatywy własnej liczba parlamentów lub izb narodowych, które *nie* wydały żadnych opinii, spadła⁷¹ w 2024 r. do 6 izb⁷² (spośród łącznej liczby 39). Oznacza to, że parlamenty tylko trzech państw członkowskich⁷³ *nie* zaangażowały się w pisemny dialog polityczny. Spośród 33 izb, które wzięły udział w dialogu politycznym, sześć⁷⁴ zrobiło to jedynie za pośrednictwem wspólnie podpisanych opinii z inicjatywy własnej.

Dziesięć najaktywniejszych izb wydało 160 opinii (63,5 % wszystkich opinii). Jest to wart odnotowania wyjątek od tendencji obserwowanej na przestrzeni ostatnich dziewięciu lat⁷⁵, kiedy to dziesięć najaktywniejszych izb wydawało średnio około 80 % wszystkich opinii. W 2024 r. dziesięcioma najaktywniejszymi izbami były Camera Deputaţilor (Rumunia) (41), Camera dei Deputati (Włochy) (26), Cortes Generales (Hiszpania) (18), Bundesrat (Niemcy) (17), Senát (Czechy) (16), Senat (Rumunia) (15), Poslanecká sněmovna (Czechy) (14), Sénat (Francja) (13), Senato della Repubblica (Włochy) (12) i Riksdag (Szwecja) (11). W 2023 r. dziewięć z nich również znajdowało się wśród najaktywniejszych izb. W załączniku 2 przedstawiono liczbę opinii przesłanych przez poszczególne izby.

⁷⁰ Aby uzyskać więcej informacji na temat mechanizmu kontroli zasady pomocniczości i na temat dialogu politycznego, zob. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments_pl. Wnioski ustawodawcze dotyczące dziedzin, w których UE posiada wyłączne kompetencje, nie podlegają kontroli przez parlamenty narodowe pod względem przestrzegania zasady pomocniczości.

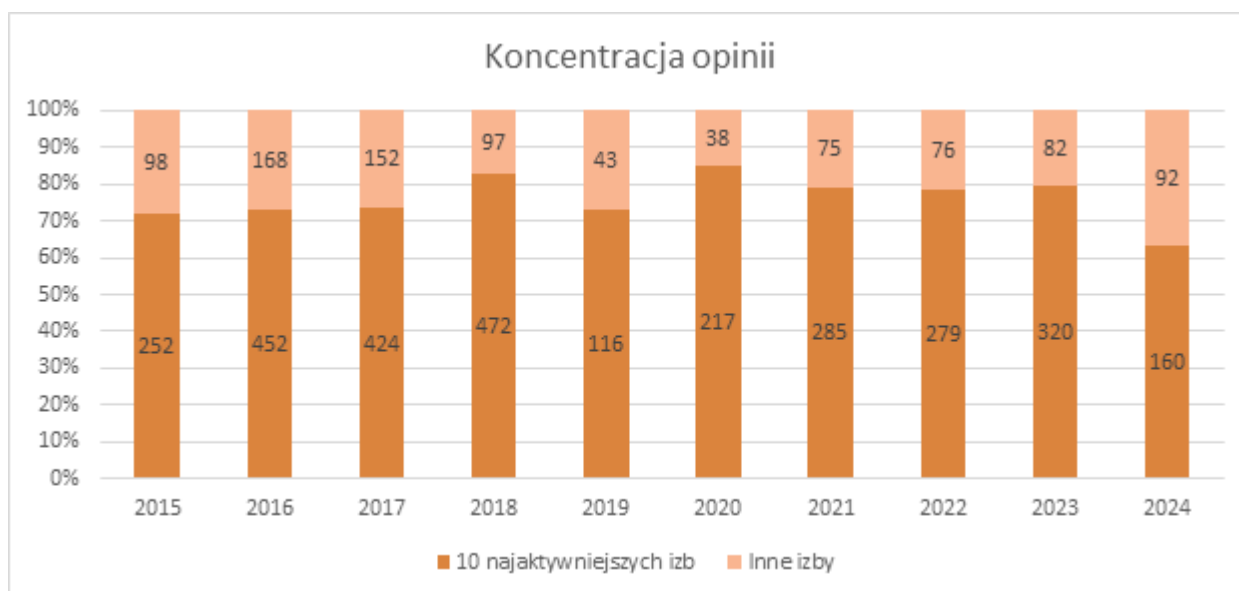
⁷¹ 2023: 9; 2022: 7; 2021: 8; 2020: 12; 2019: 17; 2018: 10.

⁷² Zob. załącznik 3.

⁷³ Parlamenty narodowe Bułgarii, Danii i Austrii. 2023: 6; 2022: 5.

⁷⁴ Vouli ton Antiprosopon (Cypr), Riigikogu (Estonia) (poprzednia opinia otrzymana w 2016 r.), Saeima (Łotwa) (poprzednia opinia otrzymana w 2016 r.), Sejm (Polska), Eduskunta (Finlandia) i Bundestag (Niemcy).

⁷⁵ 2023: 80 %; 2022: 79 %; 2021: 79 %; 2020: 85 %; 2019: 73 %; 2018: 83 %; 2017: 74 %; 2016: 73 %.



Tak jak w poprzednich latach, charakter opinii różnił się w zależności od parlamentu narodowego lub izby. Niektóre skoncentrowały się głównie na sprawdzeniu, czy dany wniosek Komisji jest zgodny z zasadami pomocniczości i proporcjonalności⁷⁶, inne natomiast przedstawiły bardziej szczegółowe uwagi na temat treści wniosków lub przesłały opinie z inicjatywy własnej, które nie odnosiły się do konkretnego wniosku Komisji. W 2024 r. Komisja otrzymała 38⁷⁷ opinii z inicjatywy własnej obejmujących szeroki zakres tematów – od unijnego prawa kosmicznego, ochrony granic zewnętrznych i zanieczyszczenia wód spowodowanego przez azotany pochodzenia rolniczego po udzielanie zamówień publicznych. Tematy poruszone w więcej niż jednej opinii z inicjatywy własnej to: wspólna polityka rolna po 2027 r., sytuacja na Bliskim Wschodzie i 20. rocznica rozszerzenia w 2004 r., a także wyżej wspomniane współsygnowane opinie z inicjatywy własnej sporządzone przez Seimas (Litwa) w sprawie zaprzestania przywozu skroplonego gazu ziemnego z Rosji oraz w sprawie ochrony granic zewnętrznych. Parlamente narodowe wydały także opinie dotyczące różnych białych ksiąg w sprawie inwestycji za granicą, kontroli wywozu, możliwości zwiększenia wsparcia badań i rozwoju z wykorzystaniem technologii potencjalnie podwójnego zastosowania oraz w sprawie tego, „Jak sprostać potrzebom Europy w zakresie infrastruktury cyfrowej?”. Chociaż intensywność dialogu politycznego zmniejszyła się w 2024 r., odnotowano zauważalną koncentrację na niektórych wnioskach, które wywołały znaczne zainteresowanie parlamentów narodowych, podczas gdy uzasadnione opinie, jak wskazano powyżej, były w większości rozproszone i dotyczyły różnych wniosków.

4.3. GŁÓWNE TEMATY OPINII W RAMACH DIALOGU POLITYCZNEGO

Najwięcej opinii sporządzono w odniesieniu do następujących wniosków:

1. Program prac Komisji na 2024 r. (10 opinii⁷⁸).

⁷⁶ Np. opinie Cortes Generales (Hiszpania) i Assembleia da República (Portugalia).

⁷⁷ Spośród tych opinii 23 stanowiły dwie wspólnie podpisane opinie z inicjatywy własnej Seimas (Litwa) w sprawie powstrzymania przywozu skroplonego gazu ziemnego z Rosji oraz w sprawie ochrony granic zewnętrznych.

⁷⁸ Trzy z nich otrzymano w 2023 r.

2. Wniosek w sprawie dyrektywy w sprawie zwalczania niegodziwego traktowania w celach seksualnych i wykorzystywania seksualnego dzieci oraz materiałów przedstawiających niegodziwe traktowanie dzieci w celach seksualnych⁷⁹ (osiem opinii).
3. Wniosek w sprawie zmiany dyrektywy o europejskich radach zakładowych, wniosek w sprawie wzmocnienia współpracy policyjnej w odniesieniu do zapobiegania przemytowi migrantów i handlowi ludźmi, wykrywania tych przestępstw oraz prowadzenia stosownych postępowań przygotowawczych w tym zakresie i w sprawie zwiększenia wsparcia Europolu na rzecz zapobiegania tego rodzaju przestępstwom, wniosek w sprawie BEFIT* oraz wniosek dotyczący przejrzystości reprezentacji interesów w imieniu państw trzecich* (po siedem opinii).
4. Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie stażystów oraz wniosek w sprawie ustanowienia norm minimalnych dotyczących zapobiegania i przeciwdziałania ułatwianiu niedozwolonego wjazdu do UE, tranzytu przez jej terytorium i pobytu na nim (po sześć opinii).

Ponadto w odniesieniu do poprzedniego wydania niniejszego sprawozdania rocznego wniesiono w 2024 r. dwie opinie, które omówiono na końcu niniejszej sekcji.

Podobnie jak w poprzednich latach osiem parlamentów narodowych przeanalizowało **program prac Komisji na 2024 r.**⁸⁰, w wyniku czego wydano 10 opinii (siedem w 2024 r. i trzy w 2023 r.⁸¹). Odpowiada to liczbie opinii otrzymanych w sprawie programu prac Komisji na 2023 r. Opinie te odzwierciedlały przeprowadzoną przez poszczególne izby analizę priorytetów programu w odniesieniu do ich własnych polityk krajowych. Zgodnie z 42. sprawozdaniem półrocznym COSAC⁸² prawie 90 % izb omawia program prac Komisji wewnętrznie na różnych szczeblach: prawie zawsze na szczeblu komisji do spraw unijnych, w około połowie w innych komisjach, a w ponad jednej trzeciej na posiedzeniach plenarnych.

Opinie parlamentów narodowych w sprawie programu prac na 2024 r. ujawniły konsensus w sprawie kluczowych wyzwań dla UE. Wyrażono szerokie poparcie dla Ukrainy, opracowania strategii na rzecz europejskiego przemysłu obronnego i przyspieszenia procesu rozszerzenia w oparciu o zasługi i wartości UE. Wiele izb podkreśliło znaczenie partnerstw w dziedzinie polityki zagranicznej, takich jak partnerstwo z Afryką, a także konieczność kontynuowania wsparcia dla Partnerstwa Wschodniego i południowego sąsiedztwa. Osiągnięto również porozumienie co do potrzeby przeciwdziałania zmianie klimatu, ze szczególnym uwzględnieniem wyznaczenia celu redukcji emisji do 2040 r. i zapewnienia sprawiedliwej transformacji. Kilka izb podkreśliło znaczenie odporności wodnej, rolnictwa zrównoważonego i bezpieczeństwa żywnościowego. Ponadto panowała zgoda co do konieczności nadążania za rozwojem sztucznej inteligencji i uregulowania jej stosowania, a także zajęcia się wyzwaniami związanymi z migracją lub niegodziwym traktowaniem dzieci w celach seksualnych i wykorzystywaniem seksualnym dzieci w internecie – postulowano ustanowienie kompleksowych ram prawnych i zacieśnienie współpracy między państwami członkowskimi i na arenie międzynarodowej. Inne kluczowe obszary porozumienia obejmowały znaczenie edukacji – w tym proponowane wprowadzenie

⁷⁹ W załączniku 3 wymieniono inicjatywy Komisji, w reakcji na które wydano co najmniej pięć opinii. Opinie dotyczące wniosków oznaczonych gwiazdką (*) nie zostały uwzględnione w niniejszej sekcji, ponieważ w reakcji na nie wydano również co najmniej trzy uzasadnione opinie i w związku z tym zostały już one uwzględnione w sekcji 3.2 niniejszego sprawozdania.

⁸⁰ COM(2023) 638 final – Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Program prac Komisji na 2024 r. – Działanie skutecznie dziś i przygotowywanie się na jutro.

⁸¹ Hrvatski Sabor (Chorwacja), Eerste Kamer i Tweede Kamer (Niderlandy), Seimas (Litwa), Chambre des Députés (Luksemburg), Národná Rada (Słowacja) i Camera Deputaţilor (Rumunia) przesłały opinie w 2024 r. Sénat (Francja), Senat (Rumunia) i Riksdag (Szwecja) przesłały po jednej opinii w grudniu 2023 r.

⁸² <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/8a8629a89279be0201927ba2f1630010/42nd+Bi-annual+Report+of+COSAC+final+version+adopted.pdf>.

wspólnego europejskiego dyplomu – oraz potrzebę zmniejszenia biurokracji i obciążeń administracyjnych w celu propagowania konkurencyjności i wzrostu gospodarczego. Ogólnie rzecz biorąc, w opiniach podkreślono potrzebę skoordynowanego podejścia UE do tych pilnych wyzwań i promowania silniejszej i bardziej odpornej Europy.

W odpowiedziach Komisja potwierdziła swoje zobowiązanie do dalszego wspierania Ukrainy, a jednocześnie przygotowań do pomyślnego rozszerzenia UE, mającego na celu wspieranie długoterminowego pokoju i stabilności w Europie. Podkreśliła, że rozszerzenie nadal będzie oparte na osiągnięciach, z poszanowaniem podstawowych wartości, w tym praw człowieka i zasady praworządności. Będą one nadal stanowić podstawowe warunki przystąpienia do UE. Komisja z zadowoleniem przyjęła wsparcie dla swoich działań w dziedzinie obronności, podkreślając przedstawienie pierwszej w historii strategii na rzecz europejskiego przemysłu obronnego, a także wezwała państwa członkowskie do zwiększenia inwestycji związanych z obronnością. Odniosła się również do swojego wniosku w sprawie aktualizacji ram prawnych w celu zwalczania przemytu migrantów, wykazując swoje zaangażowanie w stawianie czoła wyzwaniom związanym z migracją. Komisja podkreśliła również swoją determinację w dążeniu do zapewnienia, aby transformacja ekologiczna została przeprowadzona w sposób sprawiedliwy i sprzyjający włączeniu społecznemu oraz aby realizowane były kluczowe inicjatywy na rzecz postępów w realizacji agendy cyfrowej. Inicjatywy te mają na celu wzmocnienie odporności Europy i zmniejszenie obciążeń administracyjnych, a tym samym przyczynienie się do zwiększenia konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw. W odniesieniu do rolnictwa Komisja podkreśliła rozpoczęcie strategicznego dialogu na temat przyszłości rolnictwa w UE, który stanowi cenną okazję do zaangażowania rolników i innych kluczowych zainteresowanych stron.

W reakcji na **wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie zwalczania niegodziwego traktowania w celach seksualnych i wykorzystywania seksualnego dzieci oraz materiałów przedstawiających niegodziwe traktowanie dzieci w celach seksualnych**⁸³ wystosowano osiem opinii, w tym jedną uzasadnioną opinię. Poslanecká sněmovna (Czechy) i Camera dei Deputati (Włochy) zakwestionowały potrzebę działania na szczeblu UE, twierdząc, że niektóre aspekty wniosku wykraczają poza kompetencje UE. Sénat (Francja) argumentował również, że przepisy takie jak zawierający definicję „materiału przedstawiającego niegodziwe traktowanie dzieci w celach seksualnych” nadmiernie ingerowały w kompetencje krajowe. Z drugiej strony Camera Deputaţilor (Rumunia) zauważyła, że we wniosku nie kryminalizuje się „szantażu przy użyciu treści pornograficznych” ani „rozpowszechniania treści pornograficznych umotywowanego zemstą” jako odrębnych przestępstw, pomimo uznania, że stają się one coraz bardziej powszechne. Kilka izb (Camera dei Deputati (Włochy), Sénat (Francja), Camera Deputaţilor (Rumunia)) zakwestionowało przepis zawarty we wniosku, który umożliwiłby organizacjom pozarządowym wykrywanie i analizowanie materiałów przedstawiających niegodziwe traktowanie dzieci w celach seksualnych, powołując się na potencjalne konflikty interesów lub wskazując, że jest to raczej zadanie dla organów krajowych. Bundesrat (Niemcy) zauważył, że utworzenie Unijnego Centrum ds. Zapobiegania Niegodziwemu Traktowaniu Dzieci w Celach Seksualnych i Jego Zwalczania skutkowałoby powstaniem dodatkowych zdolności centralnego zarządzania na szczeblu UE, ale nie powinno stworzyć dodatkowych obciążeń administracyjnych dla państw członkowskich.

W swoich odpowiedziach Komisja utrzymała, że wniosek jest zgodny z zasadą pomocniczości. Podkreśliła, że postępowanie polegające na groźeniu udostępnieniem materiałów przedstawiających niegodziwe traktowanie dzieci w celach seksualnych w celu uzyskania

⁸³ COM(2024) 60 final – Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania niegodziwego traktowania w celach seksualnych i wykorzystywania seksualnego dzieci oraz materiałów przedstawiających niegodziwe traktowanie dzieci w celach seksualnych, zastępującej decyzję ramową Rady 2004/68/WSiSW (wersja przekształcona).

dalszych materiałów przedstawiających niegodziwe traktowanie dzieci w celach seksualnych jest objęte innymi przepisami wniosku. Jeżeli chodzi o rolę organizacji pozarządowych, Komisja wyjaśniła, że nie będą one wykonywać zadań, które powinny być wykonywane przez organy krajowe. Odpowiednie przepisy są natomiast konieczne, aby zapewnić pewność prawa w odniesieniu do działalności krajowych numerów interwencyjnych i podobnych organizacji. Komisja przyjęła do wiadomości sugestię Bundesrat (Niemcy) dotyczącą ograniczenia obowiązków w zakresie gromadzenia danych wymaganych we wniosku, podkreślając jednocześnie, że gromadzenie danych dotyczących zapobiegania przestępstwom i pomocy ofiarom ma zasadnicze znaczenie dla oceny skuteczności środków wprowadzonych w tym obszarze.

Kilka parlamentów narodowych wydało opinie na temat wniosków dotyczących rozporządzenia⁸⁴ (siedem opinii, w tym jedna uzasadniona opinia) w sprawie **wzmocnienia współpracy policyjnej w odniesieniu do zapobiegania przemytowi migrantów i handlowi ludźmi, wykrywania tych przestępstw oraz prowadzenia stosownych postępowań przygotowawczych w tym zakresie i w sprawie zwiększenia wsparcia Europolu na rzecz zapobiegania tego rodzaju przestępstwom i ich zwalczania**, a także na temat dyrektywy⁸⁵ (sześć opinii) w sprawie **ustanowienia norm minimalnych dotyczących zapobiegania i przeciwdziałania ułatwianiu niedozwolonego wjazdu do Unii, tranzytu przez jej terytorium i pobytu na nim**. W uzasadnionej opinii Riksdag (Szwecja) argumentował, że niektóre aspekty wniosku stanowią zbyt dużą ingerencję w kompetencje państw członkowskich, i wezwał do przeprowadzenia bardziej dogłębnej analizy potrzeby wprowadzenia proponowanych środków oraz ich proporcjonalności, w szczególności w zakresie rozszerzenia mandatu operacyjnego Europolu. Wyraził również zastrzeżenie co do tego, że wnioskowi nie towarzyszyła ocena skutków. Bundesrat (Niemcy) skrytykował również fakt, że rozporządzenie samo w sobie ustanowiłoby Centrum przy Europolu, uznając, że decyzja ta powinna zostać pozostawiona zarządowi Europolu, oraz ocenił, że wniosek powinien zostać ogólnie przeanalizowany pod kątem poszanowania zasady proporcjonalności. Wezwała także do doprecyzowania zadań Europolu, Eurojustu i Fronteksu, a także kompetencji ekspertów i urzędników łącznikowych oddelegowywanych do nowego Centrum. Camera dei Deputati (Włochy) z zadowoleniem przyjęła rozszerzenie zasięgu jurysdykcji UE w tej dziedzinie, ale wyraziła obawy dotyczące potencjalnego obciążenia administracyjnego związanego z gromadzeniem i przekazywaniem danych statystycznych. Opowiedziała się również za zmianą zwolnień dotyczących działań humanitarnych. Obie czeskie izby, choć zasadniczo poparły wnioski, wyraziły obawy dotyczące potencjalnego obciążenia budżetu państwa i otoczenia społecznego, a także potrzebę pewnych wyjaśnień i harmonizacji w zakresie określania przestępstw oraz sankcji karnych. Camera Deputaţilor (Rumunia) podkreśliła znaczenie wyraźnego rozróżnienia między ułatwianiem nielegalnej migracji a udzielaniem pomocy humanitarnej i wezwała do zapewnienia ochrony praw migrantów i pomocy. Eerste Kamer (Niderlandy) przesłała szereg pytań od grup politycznych, które dotyczyły obu wniosków, wyrażając obawy co do rozszerzenia mandatu Europolu oraz tego, czy jest ono proporcjonalne. W swoich pytaniach kilka grup parlamentarnych wyraziło również obawy dotyczące wpływu na organizacje pomocy humanitarnej, które – ich zdaniem – były

⁸⁴ COM(2023) 754 final – Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wzmocnienia współpracy policyjnej w odniesieniu do zapobiegania przemytowi migrantów i handlowi ludźmi, wykrywania tych przestępstw oraz prowadzenia stosownych postępowań przygotowawczych w tym zakresie i w sprawie zwiększenia wsparcia Europolu na rzecz zapobiegania tego rodzaju przestępstwom oraz zmiany rozporządzenia (UE) 2016/794.

⁸⁵ COM(2023) 755 final – Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia norm minimalnych dotyczących zapobiegania i przeciwdziałania ułatwianiu niedozwolonego wjazdu do Unii, tranzytu przez jej terytorium i pobytu na nim oraz zastępującej dyrektywę Rady 2002/90/WE i decyzję ramową Rady 2002/946/WSiSW.

systematycznie kryminalizowane w ostatnich latach, oraz wezwowało do doprecyzowania rozróżnienia między pomocą humanitarną a handlem ludźmi.

W swoich odpowiedziach Komisja wyjaśniła, że utworzenie Centrum poprawiłoby koordynację działań i wsparcie państw członkowskich w zakresie zwalczania przemytu migrantów i handlu ludźmi. W odpowiedziach do Riksdagu (Szwecja) i Bundesratu (Niemcy) Komisja podkreśliła, że wnioski są niezbędne i proporcjonalne do celów skutecznego zwalczania przemytu migrantów i handlu ludźmi, biorąc pod uwagę transgraniczny charakter tych przestępstw. Ponadto przyjęła do wiadomości sugestię Camera dei Deputati (Włochy), aby doprecyzować zwolnienie dotyczące działań humanitarnych.

W odniesieniu do wniosku dotyczącego **dyrektywy w sprawie stażystów**⁸⁶ złożono siedem opinii, w tym jedną uzasadnioną opinię⁸⁷. W uzasadnionej opinii Riksdag (Szwecja) uznał, że wniosek jest zbyt daleko idący i wykracza poza kompetencje UE w zakresie edukacji oraz dostępu do zabezpieczenia społecznego i wynagrodzeń, a także nie uwzględnia różnych systemów i warunków w państwach członkowskich. W opiniach w ramach dialogu politycznego kilka izb wskazało, że zawarta we wniosku definicja stażu jest niezgodna z ich odpowiednimi przepisami krajowymi, oraz dostrzegło potrzebę doprecyzowania zakresu stosowania dyrektywy. Jedna izba zwróciła się o wyjaśnienia dotyczące stosowania dyrektywy w odniesieniu do stażystów z państw trzecich. Dwie izby potwierdziły jedynie zgodność wniosku z zasadą pomocniczości.

W swoich odpowiedziach Komisja podkreśliła, że wniosek dotyczył wyłącznie warunków pracy stażystów i nie dotyczył kwestii związanych z treściami dydaktycznymi lub szkoleniowymi staży ani z dostępem stażystów do zabezpieczenia społecznego. Ponadto w sprawozdaniu z oceny skutków⁸⁸ towarzyszącym wnioskowi uznano różnorodność podejść regulacyjnych państw członkowskich do różnych rodzajów staży. Komisja powtórzyła, że we wniosku nie zobowiązano państw członkowskich do zmiany klasyfikacji statusu nadanego stażystom na mocy prawa krajowego ani do stworzenia nowego statusu. Celowo pominięto odniesienie do „stosunku pracy” w definicji „stażu”, aby zapobiec obchodzeniu dyrektywy poprzez ukrywanie stałych miejsc pracy pod postacią staży. Komisja potwierdziła również, że wniosek miałby zastosowanie do stażystów z państw trzecich odbywających staż na terytorium UE.

Parlamenty narodowe poświęciły znaczną uwagę wnioskowi dotyczącemu dyrektywy w sprawie **ustanawiania i działania europejskich rad zakładowych oraz skutecznego egzekwowania prawa do ponadnarodowego informowania i konsultacji**⁸⁹, wydając w tej sprawie siedem opinii⁹⁰. Dwie izby przesłały pozytywne opinie, natomiast cztery izby wyraziły obawy, że proponowane środki przyczynią się do zwiększenia obciążeń regulacyjnych i kosztów dla przedsiębiorstw, co może mieć wpływ na ich konkurencyjność. Niektóre izby zwróciły się również o doprecyzowanie definicji kwestii ponadnarodowych. Kilka izb zgodziło się co do potrzeby

⁸⁶ COM(2024) 132 final – Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie poprawy i egzekwowania warunków pracy stażystów oraz zwalczania zwykłych stosunków pracy ukrytych pod postacią staży („dyrektywa w sprawie stażystów”).

⁸⁷ Riksdag (Szwecja) (uzasadniona opinia), Camera dei Deputati (Włochy) (dwie opinie, jedna wyłącznie w sprawie COM(2024) 132 final i jedna odnosząca się również do COM(2024) 133 final), Senato (Włochy), Senat (Rumunia), Cortes Generales (Hiszpania), Assembleia da República (Portugalia).

⁸⁸ SWD(2024) 67 final.

⁸⁹ COM(2024) 14 final – Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2009/38/WE w zakresie ustanawiania i działania europejskich rad zakładowych oraz skutecznego egzekwowania prawa do ponadnarodowego informowania i konsultacji.

⁹⁰ Poslanecká sněmovna (Czechy), Camera dei Deputati (Włochy), Senato (Włochy), Senat (Rumunia), Bundesrat (Niemcy), Houses of the Oireachtas (Irlandia), Cortes Generales (Hiszpania).

osiągnięcia równowagi płci, ale dostrzegły problemy z ustalonymi parytetami płci w europejskich radach zakładowych.

W swoich odpowiedziach Komisja wyjaśniła, że wniosek ma na celu poprawę skuteczności ram informowania pracowników i konsultowania się z nimi na szczeblu ponadnarodowym oraz zwiększenie wartości dodanej europejskich rad zakładowych dla pracowników i przedsiębiorstw. W swojej ocenie skutków Komisja rozważyła różne warianty strategiczne i nie znalazła dowodów na potencjalny negatywny wpływ na koszty i konkurencyjność cenową przedsiębiorstw, konkurencyjność międzynarodową i zdolności innowacyjne. Komisja zwróciła uwagę, że definicja kwestii ponadnarodowych we wniosku wymaga związku przyczynowego między środkami zaproponowanymi w jednym państwie członkowskim a skutkami wywołanymi w innym państwie członkowskim. Miało to na celu zapobieżenie omawianiu kwestii czysto lokalnych w europejskich radach zakładowych, przy jednoczesnym zapewnieniu, aby rady te były zaangażowane w sytuacje, w których skutki decyzji zarządczych mogły mieć wpływ na pracowników w więcej niż jednym państwie członkowskim. Jeżeli chodzi o równowagę płci, Komisja podkreśliła, że proponowane przepisy zobowiązują strony negocjujące do podejmowania starań na rzecz osiągnięcia równowagi płci, o ile jest to możliwe pod względem prawnym i faktycznym w konkretnej sytuacji, bez wpływu na przepisy krajowe dotyczące wyboru przedstawicieli pracowników.

W odniesieniu do **sprawozdania rocznego za rok 2022 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności oraz w sprawie stosunków z parlamentami narodowymi**⁹¹ przesłano dwie opinie w 2024 r. Riksdag (Szwecja)⁹² rozważał: (i) dlaczego liczba uzasadnionych opinii zmniejszyła się w ostatnich latach, wskazując jednocześnie na wyraźną poprawę uzasadnień Komisji dotyczących zgodności jej wniosków z zasadą pomocniczości od 2010 r.; (ii) czy parlamenty narodowe, które nie zgłaszają żadnych zastrzeżeń w ramach mechanizmu kontroli zasady pomocniczości, rzeczywiście nie mają żadnych zastrzeżeń, czy też uważają, że mechanizm ten nie jest skuteczny lub odpowiedni oraz (iii) czy parlamenty te korzystają z alternatywnych sposobów wywierania wpływu. Camera dei Deputati⁹³ (Włochy) skrytykowała sprawozdanie Komisji za brak danych statystycznych i informacji na temat różnych aspektów odpowiedzi Komisji na opinie parlamentów narodowych, takich jak ocena ich jakości. Wezwała również do zacieśnienia więzi między Komisją a parlamentami narodowymi oraz przedstawiła szereg zaleceń mających na celu usprawnienie procesu legislacyjnego, w tym bardziej szczegółowe uzasadnienia wniosków, większe zaangażowanie parlamentów narodowych i lepsze oceny skutków. Podkreśliła również potrzebę większej przejrzystości działań Rady i dostępu do jej dokumentów oraz zaproponowała rozpoczęcie debaty na temat celu i metod prawodawstwa UE, zwłaszcza w świetle jej potencjalnego rozszerzenia.

Opinie te należy rozpatrywać łącznie z wnioskami i propozycjami wyrażonymi wspólnie przez parlamenty narodowe w uwagach z LXXII posiedzenia plenarnego COSAC w październiku 2024 r.⁹⁴ Komisja ustosunkowała się⁹⁵ do obaw dotyczących spadku liczby uzasadnionych opinii parlamentów narodowych, wyjaśniając, że jego prawdopodobną przyczyną jest pomyślnie

⁹¹ Dokument COM(2023) 640 final, opublikowany w październiku 2023 r.

⁹² <https://national-parliaments-opinions.ec.europa.eu/documents/download/20392> (wersja SE: <https://national-parliaments-opinions.ec.europa.eu/documents/download/20391>).

⁹³ <https://national-parliaments-opinions.ec.europa.eu/documents/download/20388> (wersja IT: <https://national-parliaments-opinions.ec.europa.eu/documents/download/20387>).

⁹⁴ Zob. Sekcja 5.2.

⁹⁵ C(2024) 5649 final, <https://national-parliaments-opinions.ec.europa.eu/documents/download/20407> (wersja SE: <https://national-parliaments-opinions.ec.europa.eu/documents/download/20408>) oraz C(2024) 7221 final, <https://national-parliaments-opinions.ec.europa.eu/documents/download/21001> (wersja IT: <https://national-parliaments-opinions.ec.europa.eu/documents/download/21000>).

wdrożenie Programu lepszego stanowienia prawa i narzędzi w tym zakresie oraz bardziej rygorystyczne sprawdzanie przestrzegania zasady pomocniczości przy przygotowywaniu inicjatyw. Zwróciła również uwagę na to, że nie wydaje się, aby spadek ten był wynikiem równoczesnego spadku liczby analiz zgodności z zasadą pomocniczości przeprowadzanych przez parlamenty narodowe, ponieważ większość opinii wydanych przez nie w ramach dialogu politycznego w ciągu ostatnich trzech lat dotyczyła wniosków podlegających mechanizmowi kontroli zasady pomocniczości, a wiele z tych opinii wyraźnie stwierdzało, że wnioski ustawodawcze są zgodne z zasadą pomocniczości. Obserwację tę potwierdzają odpowiedzi parlamentów narodowych na pytania zawarte w kwestionariuszu na potrzeby opracowania 42. sprawozdania półrocznego COSAC oraz opinie i uzasadnione opinie otrzymane przez Komisję, wskazujące, że od 2019 r. co najmniej 29 z 39 izb (21 z 27 parlamentów narodowych) przeprowadziło analizy zgodności z zasadą pomocniczości. Uzasadnione opinie nie są jedynym sposobem wyrażenia wyników analizy zgodności z zasadą pomocniczości przeprowadzanych przez parlamenty narodowe.

W tym kontekście Komisja przypominała o ważnej roli parlamentów narodowych w europejskich ramach konstytucyjnych i w kształtowaniu polityki UE. Podkreśliła również swoje wsparcie dla parlamentów narodowych i ich kontroli zgodności z zasadą pomocniczości, w tym poprzez udzielanie szczegółowych odpowiedzi na ich opinie oraz przekazywanie ich uwag odpowiednim członkom Komisji i jej służbom. Komisja podkreśliła również znaczenie dialogu politycznego z parlamentami narodowymi, który umożliwia im wnoszenie wkładu w europejski proces decyzyjny, oraz zauważyła, że wiele parlamentów narodowych korzysta z tej okazji, aby zaangażować się we wcześniejsze etapy tego procesu. Komisja zachęciła parlamenty narodowe do udziału w zaproszeniach do zgłaszania uwag i konsultacjach publicznych oraz wyraziła swoją gotowość do wzmocnienia dialogu z parlamentami narodowymi za pośrednictwem ustanowionych kanałów komunikacji i współpracy. Jeżeli chodzi o jakość odpowiedzi Komisji na opinie parlamentów narodowych, Komisja⁹⁶ przypominała 37. sprawozdanie półroczne COSAC⁹⁷, zgodnie z którym „zdecydowana większość [izb parlamentów narodowych] stwierdziła, że Komisja Europejska w przeważającej mierze odniosła się do kwestii podniesionych w ich opiniach w ramach dialogu politycznego”.

5. KONTAKTY, WIZYTY, SPOTKANIA, KONFERENCJE I INNE AKTYWNOŚCI

5.1 Wizyty Komisji w parlamentach narodowych i spotkania z parlamentami narodowymi

Ustny dialog polityczny między Komisją a parlamentami narodowymi przybiera różne formy. Obejmuje to wizyty członków Komisji w parlamentach narodowych, udział członków Komisji w międzyparlamentarnych posiedzeniach komisji organizowanych przez Parlament Europejski i konferencjach, takich jak te organizowane przez COSAC, prezentacje Komisji dla stałych przedstawicieli parlamentów narodowych w Brukseli oraz regularne wymiany informacji na temat programów prac Komisji.

W 2024 r. członkowie Komisji uczestniczyli w 57 wizytach w parlamentach narodowych i spotkaniach z delegacjami parlamentów narodowych, odwiedzając większość izb (24 z 39). To mniej niż w czterech poprzednich latach (127 wizyt w 2023 r., 143 wizyty w 2022 r., 130 wizyt w 2021 r., 101 wizyt w 2020 r.), ale bardzo podobnie do liczby wizyt i spotkań w poprzednim roku

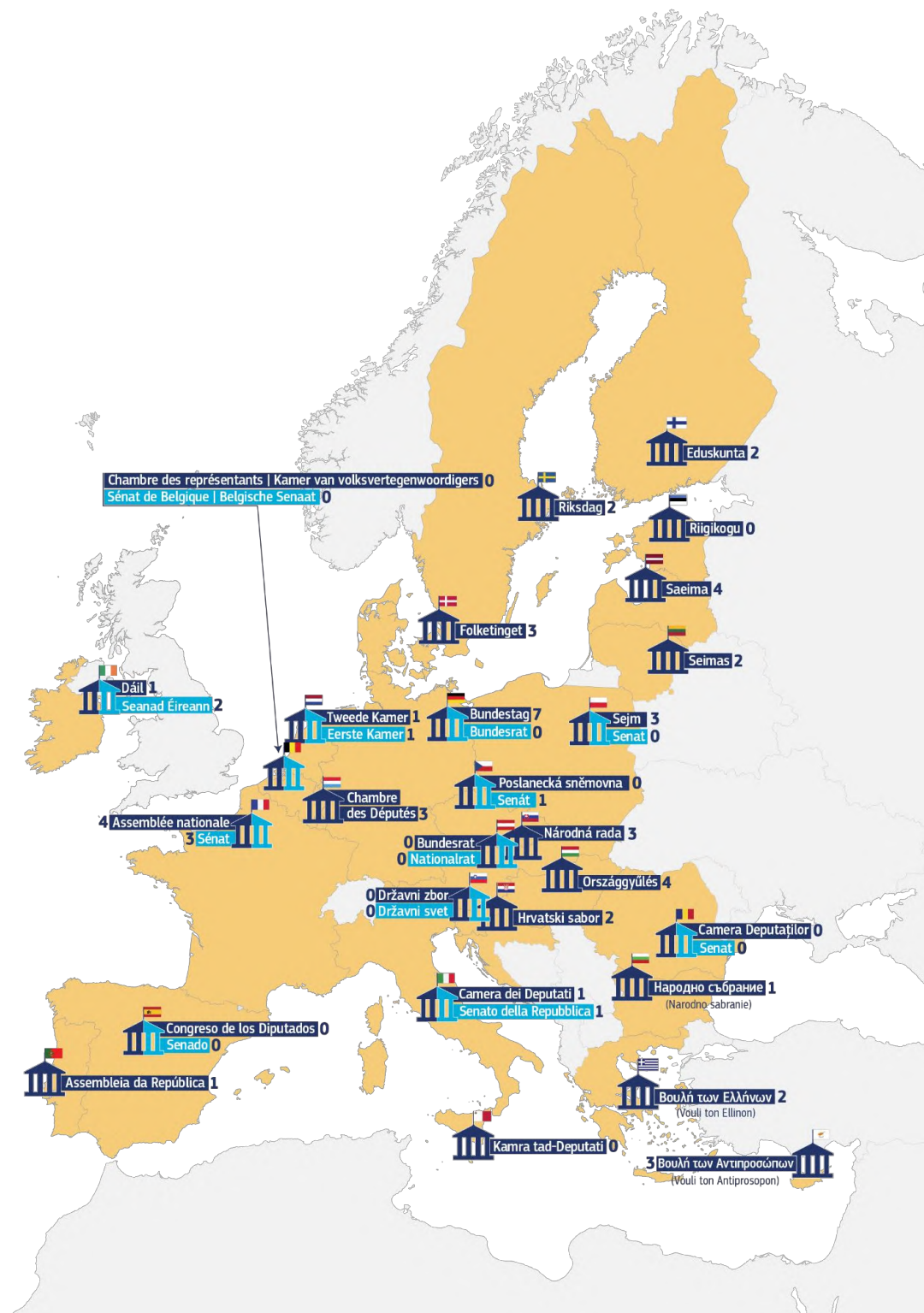
⁹⁶ C(2024) 7221 final, <https://national-parliaments-opinions.ec.europa.eu/documents/download/21001> (wersja IT: <https://national-parliaments-opinions.ec.europa.eu/documents/download/21000>).

⁹⁷ 37. sprawozdanie półroczne COSAC – Zmiany w Unii Europejskiej – Procedury i praktyki istotne z punktu widzenia kontroli parlamentarnej: <https://ipexl.europarl.europa.eu/IPEXL-WEB/download/file/082d29087ee8684c017f0e1b03990203/37th+Bi-annual+Report+of+COSAC.pdf> (s. 7).

przejściowym (2019 r.), która wynosiła 55. W 2024 r. Komisja odnotowała również większą liczbę wizyt grup pracowników – w niektórych przypadkach z udziałem członków parlamentu – z różnych parlamentów narodowych, które to wizyty miały na celu uzyskanie bezpośrednich informacji na temat sposobów współpracy i istniejących kanałów komunikacji między Komisją a parlamentami narodowymi⁹⁸.

⁹⁸ Te ostatnie wizyty nie zostały przedstawione na poniższej mapie.

**Liczba wizyt
członków Komisji w parlamentach narodowych i spotkań z parlamentami narodowymi
w 2024 r. (łącznie dla wszystkich państw członkowskich: 57).**



5.2 Posiedzenia i konferencje międzyparlamentarne

W 2024 r. członkowie Komisji uczestniczyli w następujących posiedzeniach i konferencjach międzyparlamentarnych⁹⁹:

- COSAC¹⁰⁰;
- Europejskiego Tygodnia Parlamentarnego¹⁰¹;
- Grupa ds. wspólnej kontroli parlamentarnej Europolu¹⁰²;
- różne międzyparlamentarne konferencje (IPC)¹⁰³.

W okresie sprawozdawczym w Belgii i na Węgrzech – tj. w państwach sprawujących wówczas prezydencję w Radzie Unii Europejskiej – odbyły się dwa posiedzenia przewodniczących COSAC (w styczniu i w lipcu) oraz dwa posiedzenia plenarne COSAC (w marcu i w październiku). Po każdej sesji plenarnej wydano wnioski¹⁰⁴, ustalenia¹⁰⁵ i sprawozdanie półroczne. Jedną z sekcji Uwag wydanych po marcowej sesji plenarnej COSAC miała stanowić wspólny wkład parlamentów narodowych w strategiczne wytyczne na lata 2024–2029 – co nie miało miejsca podczas poprzednich zmian instytucjonalnych w 2014 r. i 2019 r. Komisja udzieliła pisemnych odpowiedzi na ustalenia przyjęte przez COSAC¹⁰⁶.

Posiedzenia COSAC w 2024 r. obejmowały następujące kwestie: (i) priorytety dwóch prezydencji Rady (Belgii i Węgier); (ii) Europejski filar praw socjalnych; (iii) rozszerzenie i jego wpływ na przyszłość UE; (iv) przegląd europejskiej legislacji w kadencji 2019–2024 i perspektywy strategicznego programu Rady na lata 2024–2029; (v) politykę równości płci oraz reprezentację kobiet i mężczyzn w parlamencie; (vi) otwartą strategiczną autonomię, demokrację i praworządność; (vii) stan prac nad rozszerzeniem UE o Bałkany Zachodnie i na wschód; (viii) stan UE w roku transformacji instytucjonalnej i w 15. roku obowiązywania Traktatu z Lizbony; (ix) europejskie trendy demograficzne i reakcje na szczeblach krajowym i europejskim oraz (x)

⁹⁹ Więcej informacji dostępnych jest w sprawozdaniu Parlamentu Europejskiego na temat stosunków między Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi: <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/home/annual-reports.html>.

¹⁰⁰ COSAC – w ramach której Komisja ma status obserwatora – jest jedynym forum międzyparlamentarnym przewidzianym w Traktatach (w Protokole nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w UE). Więcej informacji można znaleźć pod adresem: <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conferences/cosac>.

¹⁰¹ W ramach Europejskiego Tygodnia Parlamentarnego spotykają się parlamentarzyści z państw członkowskich, krajów kandydujących i państw będących obserwatorami w celu omówienia kwestii gospodarczych, budżetowych, środowiskowych i społecznych. W 2024 r. odbył się on w dniach 12–13 lutego. Wiceprzewodniczący wykonawczy Valdis Dombrovskis wygłosił kluczowe uwagi wstępne na sesji otwierającej. Komisarz Mairead McGuinness rozpoczęła wymianę poglądów z zaproszonymi decydentami podczas międzyparlamentarnego posiedzenia Komisji Gospodarczej i Monetarnej. Komisarz Johannes Hahn rozpoczął sesję pt. „Wnioski wyciągnięte z NextGenerationEU: krajowe i unijne perspektywy dotyczące tego, w jaki sposób budżet UE może reagować w czasach kryzysu” podczas międzyparlamentarnego posiedzenia Komisji Budżetowej.

¹⁰² Grupa ds. wspólnej kontroli parlamentarnej Europolu odbyła swoje 14. i 15. posiedzenia w dniach 18–19 lutego w Gandawie (w Belgii) i 12 listopada w Parlamencie Europejskim. Komisarz Ylva Johansson osobiście uczestniczyła w pierwszym posiedzeniu i przekazała wiadomość wideo podczas drugiego posiedzenia.

¹⁰³ Międzyparlamentarna konferencja w sprawie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPZiB/WPBiO) odbyła się w dniach 9–10 września, z udziałem komisarza Olivéra Várhelyia i wysokiego przedstawiciela/wiceprzewodniczącego Josepa Borrelli. Komisarz Elisa Ferreira przekazała wiadomość wideo podczas międzyparlamentarnej konferencji na temat „Stabilności, Koordynacji i Zarządzania Gospodarczego” (październik).

¹⁰⁴ [Wnioski przyjęte podczas LXXI posiedzenia COSAC](#) i [Wnioski przyjęte podczas LXXII posiedzenia COSAC](#) (w językach angielskim i francuskim).

¹⁰⁵ [Ustalenia przyjęte podczas LXXI posiedzenia COSAC](#) i [Ustalenia przyjęte podczas LXXII posiedzenia COSAC](#) (w językach angielskim i francuskim).

¹⁰⁶ [Odpowiedź Komisji na ustalenia przyjęte podczas LXXI posiedzenia COSAC \(załącznik\)](#) oraz [odpowiedź Komisji na ustalenia przyjęte podczas LXXII posiedzenia COSAC \(załącznik\)](#) (dostępne wyłącznie w języku angielskim).

europiejskie bezpieczeństwo i obronę. Komisarze Nicolas Schmit, Thierry Breton i Olivér Várhelyi uczestniczyli w dwóch posiedzeniach COSAC, a wiceprzewodniczący wykonawczy Maroš Šefčovič przekazał wiadomość wideo na LXXII posiedzenie plenarne, w którym podkreślił, że parlamenty narodowe będą nadal odgrywać wiodącą rolę w kolejnych pięciu latach.

Jeżeli chodzi o ich zaangażowanie w kształtowanie polityki UE, parlamenty narodowe wspólnie sformułowały szereg wniosków i sugestii w Uwagach z LXXII posiedzenia plenarnego COSAC w październiku 2024 r. W szczególności apelowały o: (i) wprowadzenie pośredniego prawa inicjatywy ustawodawczej dla parlamentów narodowych w formie „zielonej karty”; (ii) lepszy dostęp do dokumentów Rady; (iii) regularny udział członków Komisji w posiedzeniach COSAC; (iv) pogłębiony dialog między parlamentami narodowymi a Komisją, w szczególności podczas opracowywania przez nią strategicznych wytycznych i rocznych programów prac oraz (v) ułatwienie kontroli zgodności z zasadą pomocniczości poprzez wydłużenie z ośmiu do dziesięciu tygodni terminu przyznanego parlamentom narodowym i obniżenie progu zastosowania „żółtej kartki” do jednej czwartej oddanych głosów.

W swojej odpowiedzi Komisja zgodziła się z COSAC, że parlamenty narodowe odgrywają kluczową rolę we wzmacnianiu wartości demokratycznych, zasygnalizowała swoją gotowość do dalszego rozwijania dialogu z nimi i zachęciła je do zaangażowania się w proces polityczny na wcześniejszym etapie – już wtedy, gdy rozważane i przygotowywane są nowe przepisy na szczeblu UE. W tym względzie Komisja uznała wspólny wkład parlamentów narodowych w program strategiczny na lata 2024–2029 za pośrednictwem Uwag LXXI posiedzenia COSAC i zachęciła do tego rodzaju zbiorowego zaangażowania w przyszłości. Z zadowoleniem przyjęła również opinie i informacje parlamentów narodowych, będące częścią dialogu politycznego, na temat ich własnych priorytetów w odniesieniu do kwestii odzwierciedlonych w przyjętych programach prac Komisji. Taki wkład może również stanowić wczesny element kontroli zgodności prawodawstwa UE z zasadą pomocniczości, realizowanej przez parlamenty narodowe. Komisja przyjęła do wiadomości propozycję COSAC dotyczącą wzmocnienia kontroli zgodności z zasadą pomocniczości poprzez wydłużenie z ośmiu do dziesięciu tygodni terminu przyznanego parlamentom narodowym i obniżenie progu zastosowania „żółtej kartki”. Uznała jednak, że bardziej bezpośredni wpływ niż takie środki, które wymagałyby zmian w Traktacie, może mieć intensyfikacja dialogu politycznego i posiedzeń międzyparlamentarnych z udziałem parlamentów narodowych i Komisji¹⁰⁷, co już teraz stwarza możliwości dalszej poprawy stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności w prawodawstwie UE.

6. ROLA PARLAMENTÓW REGIONALNYCH

Parlamenty regionalne wnoszą pośredni wkład w kontrolę zgodności z zasadą pomocniczości. Zgodnie z protokołem nr 2 podczas analizy zgodności projektów aktów ustawodawczych UE z zasadą pomocniczości pod kątem wydawania uzasadnionych opinii każdy parlament narodowy jest zobowiązany do konsultowania się, w stosownych przypadkach, z parlamentami regionalnymi mającymi kompetencje ustawodawcze.

Członkowie parlamentów regionalnych są również reprezentowani w Komitecie Regionów, który prowadzi działania monitorujące poprzez Sieć Monitorującą Stosowanie Zasady Pomocniczości i jej platformę internetową, którą zaprojektowano, aby wspierać uczestnictwo parlamentów

¹⁰⁷ W 2024 r. – podobnie jak w 2023 r. – również nie skorzystano z możliwości organizowania nieformalnych wymian online COSAC z członkami Komisji, ustanowionej w 2021 r. i kontynuowanej w 2022 r.

regionalnych mających kompetencje ustawodawcze w mechanizmie wczesnego ostrzegania w zakresie pomocniczości (REGPEX)¹⁰⁸.

Chociaż Traktaty nie zawierają postanowień jednoznacznie regulujących bezpośredni kontakt Komisji z parlamentami regionalnymi, Komisja uwzględnia ich uwagi i opinie oraz udziela im odpowiedzi. Niektóre parlamenty regionalne¹⁰⁹ nadal przedkładały Komisji rezolucje: 38 rezolucji w 2024 r. wobec 32 w 2023 r., 72 w 2022 r., 50 w 2021 r. i 33 w 2020 r. Niektóre z nich dotyczyły konkretnych komunikatów¹¹⁰ i wniosków Komisji¹¹¹, a inne dotyczyły różnych innych aktualnych kwestii. Poza przekazywaniem opinii parlamenty regionalne uczestniczyły w konsultacjach publicznych Komisji, chociaż z tego kanału aktywnie korzystał jak dotąd tylko jeden parlament regionalny, który przedstawił odpowiedzi w ramach szeregu konsultacji publicznych zainicjowanych przez Komisję¹¹². Jeden z parlamentów regionalnych wykorzystał inny kanał, przedkładając pięć opinii za pośrednictwem swojego parlamentu narodowego¹¹³.

7. WNIOSKI

Rok 2024 był rokiem przejściowym, co dało się odczuć w różnych aspektach stosunków między Komisją a parlamentami narodowymi. W porównaniu z poprzednimi czterema latami parlamenty narodowe wydały mniej opinii, choć spadek ten nie był tak gwałtowny jak w poprzednim roku przejściowym – 2019. Stosunkowo mniej opinii dotyczyło wniosków podlegających kontroli zasady pomocniczości; liczba wizyt i spotkań była mniejsza, ale prawie taka sama jak w poprzednim roku przejściowym; członkowie Komisji rzadziej uczestniczyli w wydarzeniach międzyparlamentarnych.

¹⁰⁸ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>. Więcej informacji na temat działań Europejskiego Komitetu Regionów podejmowanych w związku z kontrolą pomocniczości można znaleźć w sekcji 2.4.

¹⁰⁹ Parlamenty regionalne: Walonii, Regionu Stołecznego Brukseli i Wspólnoty Niemieckojęzycznej Belgii (Belgia); Bawarii i Nadrenii-Palatynatu (Niemcy); Balearów, Kraju Basków i Nawarry (Hiszpania); Emilii-Romanii (Włochy); Salzburga i Górnej Austrii (Austria); Podkarpacia (Polska); Europejska Konferencja Przewodniczących Parlamentów Regionalnych Niemiec i Austrii, Zgromadzenie Regionalne Tyrolu Południowego, parlament Wspólnoty Niemieckojęzycznej Belgii wraz z Bundestagiem i Bundesratem (Niemcy) oraz Bundesrat (Austria); Międzyregionalna Rada Parlamentarzystów (kraj Saary i Nadrenia-Palatynat – Niemcy); Grand Est (Francja); Luksemburg (Luksemburg); Walonia, Federacja Walonia-Bruksela i Wspólnota Niemieckojęzyczna Belgii (Belgia). Najbardziej aktywne były parlamenty regionalne Bawarii (12) i Balearów (11). Europejska Konferencja Przewodniczących Parlamentów Regionalnych Niemiec i Austrii, Zgromadzenie Regionalne Tyrolu Południowego, parlament Wspólnoty Niemieckojęzycznej Belgii wraz z Bundestagiem i Bundesratem (Niemcy) oraz Bundesrat (Austria) wydały trzy opinie, z których dwie opinie wydała Wspólnota Niemieckojęzycznej Belgii, a wszystkie pozostałe wydały jedną opinię.

¹¹⁰ Unijne tablice wyników wymiaru sprawiedliwości z 2023 r. i 2024 r. (COM(2023) 309 final i COM(2024) 950 final), sprawozdanie na temat praworządności z 2023 r. (COM(2023) 800 final) oraz komunikat „Zabezpieczenie naszej przyszłości: cel klimatyczny na 2040 r. i droga ku neutralności klimatycznej do 2050 r. jako fundamenty zrównoważonego, sprawiedliwego i dostatniego społeczeństwa” (COM(2024) 63 final).

¹¹¹ Wniosek dotyczący zalecenia Rady w sprawie opracowania warunków ramowych gospodarki społecznej (COM(2023) 316 final), wniosek dotyczący zalecenia Rady „Europa w ruchu» – mobilność edukacyjna dla wszystkich” (COM(2023) 719 final), zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie mechanizmu eliminowania barier prawnych i administracyjnych w kontekście transgranicznym (COM(2023) 790 final) oraz wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie monitorowania i odporności gleb (prawo o monitorowaniu gleb) (COM(2023) 416 final).

¹¹² Parlament regionalny Bawarii wniósł wkład w pięć konsultacji publicznych dotyczących inicjatyw realizowanych w ramach różnych strategii politycznych, w porównaniu z sześcioma w 2023 r. i ponad 20 w 2022 r.

¹¹³ Zgodnie z deklaracją 51 do Traktatów parlament flamandzki, który wchodzi w skład belgijskiego *krajowego* systemu parlamentarnego, przekazał pięć opinii za pośrednictwem sekretariatu Konferencji Przewodniczących Zgromadzeń Parlamentarnych, przy czym Sénat/Senaat (Belgia) wygłosił orędzie. W związku z tym Komisja zarejestrowała je pod względem technicznym jako opinie Sénat/Senaat (Belgia) i udzieliła odpowiedzi zarówno za jego pośrednictwem, jak i bezpośrednio do parlamentu regionalnego.

Również w tym przypadku większość uzasadnionych opinii została wydana przez jeden parlament narodowy – w tym przypadku Riksdag (Szwecja). Parlamenty narodowe nadal wykazywały duże zainteresowanie programem prac Komisji i wydały 10 opinii w sprawie programu prac Komisji na 2023 r., czyli tyle samo co w odniesieniu do wydania na 2022 r. Parlamenty regionalne nadal kontaktowały się z Komisją, przysyłając więcej rezolucji dotyczących różnych aktualnych kwestii niż w poprzednim roku.

Niezwykłe, a częściowo nowe zjawiska w 2024 r. w odniesieniu do tematów objętych niniejszym sprawozdaniem:

- parlamenty narodowe wydały dużą liczbę przyszłościowych opinii z inicjatywy własnej;
- udział parlamentów narodowych w dialogu politycznym był nieco bardziej rozpowszechniony niż w poprzednich latach i mniej skoncentrowany na najbardziej aktywnych parlamentach/izbach;
- parlamenty narodowe nadal poszukiwały elastycznych sposobów uczestnictwa w dialogu politycznym, np. poprzez spotkania w grupach i wspólne podpisywanie opinii z inicjatywy własnej;
- dwa parlamenty narodowe wydały opinie na temat poprzedniego wydania sprawozdania rocznego w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności oraz w sprawie stosunków z parlamentami narodowymi, a także – między innymi – zastanawiały się nad rolą parlamentów narodowych;
- również wspólnie – za pośrednictwem COSAC – parlamenty narodowe sformułowały wnioski i sugestie dotyczące wzmocnienia ich roli w kształtowaniu polityki UE, na które Komisja odpowiedziała w konstruktywny sposób;
- parlamenty narodowe chciały, aby Uwagi LXXI posiedzenia COSAC z marca 2024 r. posłużyły jako wspólny wkład w program strategiczny nowego cyklu instytucjonalnego na lata 2024–2029;
- miał miejsce pierwszy przypadek wniesienia skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej przez izbę parlamentu narodowego o stwierdzenie nieważności aktu ustawodawczego, w której zarzucono, że rozporządzenie wykracza poza kompetencje instytucji Unii i narusza zasadę pomocniczości¹¹⁴.

Jeżeli chodzi o stosowanie zasady proporcjonalności, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdził nieważność przepisu rozporządzenia¹¹⁵, który został dodany do tekstu proponowanego przez Komisję w trakcie negocjacji ustawodawczych. Trybunał orzekł, że współprawodawcy nie wykazali, że dysponowali wystarczającymi informacjami pozwalającymi im jednoznacznie ocenić proporcjonalność ich zmiany legislacyjnej wprowadzającej ten przepis szczegółowy.

¹¹⁴ W związku z tym, że postępowanie jest w toku, sprawa (C-553/24) zostanie omówiona w najbliższym wydaniu niniejszego sprawozdania rocznego.

¹¹⁵ Art. 1 pkt 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1055 z dnia 15 lipca 2020 r. (Dz.U. L 249 z 31.7.2020, s. 17).