



**RADA  
UNII EUROPEJSKIEJ**

**Bruksela, 29 września 2008 r. (30.09)  
(OR. en)**

**13631/08**

**COMPET 365**

**PISMO PRZEWODNIE**

---

od: Sekretarz Generalny Komisji Europejskiej,  
podpisano przez pana dyrektora Jordiego AYETA PUIGARNAUA  
data otrzymania: 29 września 2008 r.  
do: Pan Javier SOLANA, Sekretarz Generalny/Wysoki Przedstawiciel  
Dotyczy: Sprawozdanie Komisji w sprawie pomocniczości i proporcjonalności  
(XV sprawozdanie w sprawie lepszego stanowienia prawa 2007)

---

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument Komisji COM(2008) 586 wersja ostateczna.

Załącznik: COM(2008) 586 wersja ostateczna



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 26.9.2008 r.  
KOM(2008) 586 wersja ostateczna

**SPRAWOZDANIE KOMISJI**  
**W SPRAWIE POMOCNICZOŚCI I PROPORCJONALNOŚCI**

**(XV sprawozdanie w sprawie lepszego stanowienia prawa 2007)**

## SPRAWOZDANIE KOMISJI

### W SPRAWIE POMOCNICZOŚCI I PROPORCJONALNOŚCI

(XV sprawozdanie w sprawie lepszego stanowienia prawa 2007)

#### 1. Wstęp

Niniejsze sprawozdanie stanowi XV roczny przegląd stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, który Komisja przekazuje Radzie Europejskiej i Parlamentowi Europejskiemu zgodnie z protokołem załączonym do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. W przeciwieństwie do sprawozdań z poprzednich trzech lat niniejszy przegląd nie obejmuje szerszych kwestii lepszego stanowienia prawa, ponieważ zostały one omówione w ramach drugiego strategicznego przeglądu procesu lepszego stanowienia prawa w Unii Europejskiej<sup>1</sup>.

W przeglądzie tym wskazano również na dwie zmiany, które miały miejsce w 2007 r., wywierające wpływ na sposób stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Pierwszą z nich było powołanie Rady ds. Oceny Skutków, co zapewniło usprawnienie kontroli pomocniczości i proporcjonalności w ramach przygotowywanych przez Komisję ocen skutków. Druga zmiana to porozumienie w sprawie nowego traktatu, który – w przypadku jego ratyfikowania – przyznałby parlamentom krajowym nową istotną rolę w ocenie sposobu stosowania wspomnianych dwóch zasad.

#### 2. Ramy prawne i instytucjonalne

##### 2.1 Zasady pomocniczości i proporcjonalności

Ogólne definicje pomocniczości i proporcjonalności zostały przedstawione w art. 5 ust. 2 i 3 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE). Protokół nr 30 do Traktatu zawiera dodatkowe informacje na temat odpowiedniego stosowania tych zasad.

Pomocniczość to nadrzędna zasada określania granicy między obowiązkami państwa członkowskiego a obowiązkami UE – czyli udzielenia odpowiedzi na pytanie, *kto powinien działać?* Jeżeli dana dziedzina należy do wyłącznej kompetencji Wspólnoty, nie ma wątpliwości co do tego, kto powinien podjąć działanie i w tym przypadku zasada pomocniczości nie ma zastosowania. Jeżeli Wspólnota i państwa członkowskie dzielą kompetencje, zasada ta wyraźnie przewiduje domniemanie na rzecz decentralizacji. Wspólnota powinna podejmować działanie tylko w przypadku, gdy przyjęte cele nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie (test konieczności), lub gdy możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Wspólnoty (kryterium wartości dodanej lub porównanie efektywności).

---

<sup>1</sup> COM(2008) 32 z 30.1.2008

Pomocniczość jest pojęciem dynamicznym i wszelka jej ocena będzie zmieniać się w miarę upływu czasu. Zasada ta zapewnia możliwość rozszerzenia zakresu działania Wspólnoty, podejmowanego w ramach jej uprawnień, jeżeli wymagają tego okoliczności, jak również oznacza powinność ograniczenia lub zaprzestania działania Wspólnoty, jeżeli nie spełnia już ono wymogów testu pomocniczości<sup>2</sup>.

Proporcjonalność to nadrzędna zasada definiowania sposobu, w jaki Unia powinna realizować swoje kompetencje, zarówno te wyłączne, jak i dzielone (*jaką formę i charakter powinny przyjąć działania UE?*) Zarówno art. 5 TWE, jak i Protokół stanowią, iż działanie nie powinno wykraczać poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatu. Wszelkie decyzje muszą wspierać najmniej wymagającą opcję.

## 2.2 Sposoby stosowania, możliwość przedstawiania uwag i kontrola ex post

Wszystkie instytucje Unii, realizując swoje uprawnienia, muszą przestrzegać obu zasad. Szczegółowe zobowiązania zostały określone w Protokole oraz w Porozumieniu międzyinstytucjonalnym w sprawie pomocniczości z 1993 r.<sup>3</sup>. Niektóre z podstawowych elementów zostały streszczone w niniejszej sekcji, natomiast zmiany, które wprowadziłby traktat lizboński zostały przedstawione w sekcji 4.1.

Komisja musi: przeprowadzać szerokie konsultacje przed przedstawieniem projektów aktów prawnych; przedstawić w uzasadnieniu każdego wniosku w sprawie aktu prawnego przyczyny stwierdzenia, że dany wniosek jest zgodny z zasadami pomocniczości i proporcjonalności; oraz uwzględniać obciążenia spoczywające na Wspólnocie, rządach krajowych, władzach lokalnych, podmiotach gospodarczych oraz obywatelach. Jak wyjaśniono w sekcji 3.1, wykorzystywany przez Komisję system oceny skutków pomaga zapewnić gruntowną analizę pomocniczości i proporcjonalności w przypadku wszystkich najważniejszych wniosków.

Parlament Europejski i Rada muszą przedstawić uzasadnienie w kwestii pomocniczości, jeżeli wprowadzana przez nie zmiana wpływa na zakres działania Wspólnoty<sup>4</sup>. Jeżeli ma zastosowanie procedura konsultacji lub współpracy, Rada zobowiązana jest poinformować Parlament o swoim stanowisku w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, przedstawiając uzasadnienie<sup>5</sup>.

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów wyrażają swoje poglądy wtedy, gdy zostaną poproszone o konsultację lub w ramach opinii przedstawianych z własnej inicjatywy. Swoją opinię w sprawie stosowania zasady pomocniczości wyrazić może również Konferencja komisji wyspecjalizowanych w sprawach wspólnotowych (COSAC)<sup>6</sup>.

Od września 2006 r. Komisja przekazuje nowe wnioski legislacyjne parlamentom krajowym z prośbą o uwagi. Chociaż zakres tej wymiany poglądów jest dużo szerszy niż stosowanie zasad pomocniczości i proporcjonalności, zasad tych dotyczy wiele uwag otrzymanych od parlamentów krajowych.

---

<sup>2</sup> Artykuł 3 protokołu.

<sup>3</sup> Przyjęte dnia 17.11.1993 r., Dz.U C 329 z 6.12.1993, s. 132.

<sup>4</sup> Sekcja 3 pkt 3 Międzyinstytucjonalnego porozumienia w sprawie pomocniczości z 1993 r.

<sup>5</sup> Artykuł 12 protokołu.

<sup>6</sup> Punkt 6 Protokołu w sprawie roli parlamentów państw członkowskich w Unii Europejskiej, Traktat z Amsterdamu.

Również Trybunał Sprawiedliwości oraz Sąd Pierwszej Instancji mogą kontrolować legalność aktów instytucji pod kątem zgodności z zasadą pomocniczości.

### 3. Stosowanie zasad przez Komisję w 2007 r.

#### 3.1 Oceny skutków oraz Rada ds. Oceny Skutków

Uwzględnianie zasad pomocniczości i proporcjonalności stanowi element codziennej pracy Komisji podczas przygotowywania nowych inicjatyw politycznych, ale opracowywanie ocen skutków stało się dodatkowym poziomem ukierunkowanej kontroli. Wykorzystywany przez Komisję system oceny skutków ułatwia podejmowanie właściwych decyzji na wszystkich etapach procesu legislacyjnego. Podnosi on jakość wniosków, gwarantując, że inicjatywy opierają się na jasnych przesłankach, uwzględniają opinie zainteresowanych stron oraz staranną i zintegrowaną analizę skutków różnych sposobów rozwiązania danego problemu dla gospodarki, społeczeństwa i środowiska. Kluczowym aspektem tego podejścia jest analiza pomocniczości i proporcjonalności.

Pomimo włączenia oceny skutków do procedur roboczych i procesów decyzyjnych Komisji, instytucja ta dokłada wszelkich starań na rzecz dalszego usprawniania tego systemu. Kluczową zmianą było utworzenie w listopadzie 2006 r. Rady ds. Oceny Skutków, mającej zapewnić niezależne wsparcie oraz kontrolę w zakresie jakości dla potrzeb przygotowywanych przez służby Komisji ocen skutków<sup>7</sup>. Opinie Rady ds. Oceny Skutków zostały formalnie włączone do wewnętrznego procesu decyzyjnego Komisji, począwszy od konsultacji międzywydziałowych, aż po ostateczne przyjęcie decyzji przez kolegium. Po przyjęciu odpowiedniej inicjatywy Komisji dostęp do tych opinii mają również inne instytucje oraz opinia publiczna. W swoich opiniach Rada ds. Oceny Skutków często zaleca dokonanie zasadniczych zmian podstawowych elementów ocen skutków, również w odniesieniu do pomocniczości i proporcjonalności. W sekcji 3.2 przedstawiono kilka przykładów<sup>8</sup>.

Opierając się na pracach Rady ds. Oceny Skutków oraz na zewnętrznej ocenie systemu oceny skutków, Komisja postanowiła poprawić funkcjonowanie swoich wytycznych w sprawie pomocniczości i proporcjonalności, przygotowując zmienione wytyczne w sprawie oceny skutków, które mają zostać przyjęte w drugiej połowie 2008 r. Wytyczne te będą zawierać jasno sprecyzowane pytania, opierające się bezpośrednio na protokole nr 30 do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, na które każda ocena skutków będzie musiała udzielić odpowiedzi. Zmienione wytyczne wyraźniej niż dotychczas podkreślają, że chociaż oceny skutków zwykle analizują problemy, które mogą zostać rozwiązane poprzez podjęcie działań na szczeblu UE, muszą one uwzględniać fakt, iż zarówno problemy jak i środki przyjęte w celu ich rozwiązania mogą mieć różne oddziaływanie w poszczególnych państwach członkowskich i regionach Unii<sup>9</sup>.

Zmiany te pomogą w dopilnowaniu, by Komisja zapewniała bardziej skrupulatną i przejrzystą niż wcześniej analizę oraz uzasadnienie swoich wniosków. Ma to kluczowe znaczenie z uwagi na rolę, jaką krajowe parlamenty będą pełnić w przypadku wejścia w życie traktatu lizbońskiego.

#### 3.2 Przykłady stosowania zasad przez Komisję

---

<sup>7</sup> „Zwiększenie wsparcia i kontroli jakości przygotowywanych przez Komisję ocen skutków – Rada ds. Oceny Skutków” – SEC(2006) 1457.

<sup>8</sup> Przegląd pierwszego roku działalności Rady ds. Oceny Skutków można znaleźć w dokumencie SEC(2008) 120 z 30.1.2008.

<sup>9</sup> [http://ec.europa.eu/governance/impact/key\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/key_en.htm)

W niniejszej sekcji przedstawiono sposób badania zasad pomocniczości i proporcjonalności w ramach przygotowywanych przez Komisję ocen skutków, prowadzących w efekcie do przeformułowania jej wniosków bądź ich zarzucenia.

W 2007 r. w oparciu o analizę w ramach ocen skutków wstrzymano dwa wnioski w dziedzinie prawa spółek. Pierwszy z nich dotyczył ewentualnego *zalecenia w sprawie proporcjonalności między kapitałem a kontrolą w spółkach notowanych na giełdzie*. Ocena skutków wykazała, że w kontekście proporcjonalności nie jest jasne, czy dyrektywa lub zalecenie stanowią najmniej dotkliwy sposób ograniczenia ryzyka czerpania prywatnych korzyści przez osoby posiadające odpowiednie informacje w państwach członkowskich UE. Wniosek z oceny skutków był taki, iż połączenie sił rynku, inicjatyw regulacyjnych państw członkowskich oraz istniejących wspólnotowych ram prawnych jest wystarczające, oraz że w przypadku braku empirycznych dowodów potwierdzających istnienie i zakres wyłączenia wspólników lub akcjonariuszy, przyjęcie dodatkowych środków może wiązać się z ryzykiem obciążenia wysokimi kosztami emitentów oraz wspólników lub akcjonariuszy kontrolujących, bez zapewnienia proporcjonalnych korzyści<sup>10</sup>.

Drugim przypadkiem w obszarze prawa spółek był wniosek w sprawie *dyrektywy dotyczącej przenoszenia siedzib*. Ocena skutków wykazała, że konsekwencje istniejącego prawodawstwa w sprawie mobilności transgranicznej (dyrektywa w sprawie transgranicznego łączenia się spółek kapitałowych) nie są jeszcze znane, oraz że kwestia przenoszenia siedzib może zostać wyjaśniona w najbliższej przyszłości przez Trybunał Sprawiedliwości. W rezultacie stwierdzono, iż dyrektywa nie stanowi proporcjonalnej odpowiedzi na ten problem oraz że należy raczej poczekać do czasu, kiedy możliwe będzie przeprowadzenie pełnej analizy skutków tych zmian oraz lepsze zdefiniowanie potrzeby i zakresu jakiegokolwiek działania UE<sup>11</sup>.

W odpowiedzi na kontrolę przeprowadzoną przez Radę ds. Oceny Skutków w wielu inicjatywach wprowadzono znaczące zmiany. Na przykład *inicjatywa w sprawie poprawy jakości kształcenia nauczycieli*<sup>12</sup> stała się o wiele bardziej precyzyjna w odniesieniu do możliwych środków wsparcia ze strony UE w świetle kompetencji państw członkowskich. W podobny sposób w przypadku *planu działań na rzecz efektywnej ochrony konsularnej w krajach trzecich*<sup>13</sup> potrzeba działania UE została ponownie poddana gruntowej analizie i zaproponowane zostało bardziej umiarkowane podejście.

Wniosek dotyczący *dyrektywy w sprawie transgranicznej egzekucji kar za wykroczenia w ruchu drogowym* składał się pierwotnie z dwóch oddzielnych części: pierwsza dotyczyła skutecznego egzekwowania transgranicznego systemu egzekucji kar, zapewniającego możliwość prowadzenia postępowań w sprawie wszystkich wykroczeń przekroczenia prędkości popełnianych w danym państwie członkowskim przez kierowców pochodzących z innego państwa członkowskiego, natomiast druga część miała na celu zapewnienie zgodności krajowych praktyk w zakresie egzekwowania prawa dotyczącego bezpieczeństwa drogowego z pewnymi wymaganiami odnoszącymi się do liczby przeprowadzanych kontroli oraz prowadzenia postępowań w sprawie odnotowanych przestępstw. W swojej opinii na temat projektu oceny skutków Rada ds. Oceny Skutków poprosiła o wyraźne odróżnienie obu części wniosku oraz o przeprowadzenie oddzielnej oceny każdej z części pod kątem

---

<sup>10</sup> SEC(2007) 1705.

<sup>11</sup> SEC(2007) 1707.

<sup>12</sup> COM(2007) 392.

<sup>13</sup> COM(2007) 767.

europejskiej wartości dodanej, proporcjonalności i pomocniczości. W marcu 2008 r. Komisja przyjęła wniosek tylko w pierwszej części pierwotnego projektu, odrzucając część dotyczącą wymagań w odniesieniu do krajowych systemów egzekwowania prawa<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> COM(2008) 151.

## 4. Stosowanie zasad przez inne podmioty

### 4.1 Parlamenty krajowe

Traktat lizboński, po jego ratyfikacji, doprowadziłby do wielu zmian w zakresie roli parlamentów krajowych w stanowieniu prawa UE.<sup>15</sup> Jedną z najbardziej istotnych innowacji dotyczy wprowadzenia kontroli politycznej *ex ante* oraz kontroli sądowej *ex post* stosowania zasady pomocniczości. Kontrolę polityczną *ex ante* zapewniłoby wprowadzenie mechanizmu wczesnego ostrzegania. Dzięki temu parlamenty krajowe mogłyby przekazywać uzasadnioną opinię, gdyby uznały, że dany wniosek dotyczący prawodawstwa europejskiego nie jest zgodny z zasadą pomocniczości<sup>16</sup>. Parlamenty krajowe byłyby systematycznie informowane o wszystkich wnioskach legislacyjnych oraz, za wyjątkiem nagłych, należycie uzasadnionych przypadków, będą miały osiem tygodni na przedstawienie swoich poglądów<sup>17</sup>. W zależności od liczby odpowiedzi otrzymanych od parlamentów krajowych traktat zapewniałby dwa mechanizmy – „żółtą kartkę” i „pomarańczową kartkę” – prowadzące do przeglądu oraz ewentualnego wycofania danego wniosku. Jeżeli chodzi o kontrolę sądową *ex post*, traktat zawierałby nowe przepisy dla parlamentów krajowych oraz Komitetu Regionów dotyczące zgłaszania podejrzeń naruszenia zasady pomocniczości do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości<sup>18</sup>.

W ramach innej procedury, odmiennej – pomimo podobieństwa w pewnych aspektach – od wspomnianego mechanizmu wczesnego ostrzegania, od 2006 r. Komisja przekazuje wszystkie nowe inicjatywy do parlamentów krajowych, a także wprowadziła procedurę odpowiedzi na przedstawiane przez nie opinie<sup>19</sup>. Do grudnia 2007 r. Komisja otrzymała 166 opinii od 25 parlamentów krajowych w 19 państwach członkowskich. Dotyczyły one 86 tekstów opracowanych przez Komisję<sup>20</sup>.

Wśród zgłaszanych przez parlamenty krajowe kwestii zasady pomocniczości i proporcjonalności zajmowały istotne miejsce. Na przykład:

- Zdaniem niemieckiego Bundesratu wniosek dotyczący ram dla ochrony gleby<sup>21</sup> był sprzeczny z zasadą pomocniczości, natomiast francuski senat uznał, że informacje na temat kosztów przepisów dotyczących zanieczyszczenia gleby były niewystarczające do tego, aby stwierdzić, czy zachowano zasadę proporcjonalności. Jak wspomniano w sekcji 4.2, wniosek ten stał się przedmiotem ożywionej dyskusji na temat pomocniczości i proporcjonalności tak w Parlamencie Europejskim, jak i Radzie.

---

<sup>15</sup> Protokoły nr 1 i 2.

<sup>16</sup> Dotyczy to: wniosków Komisji; inicjatyw grupy państw członkowskich (por. współpraca karna); inicjatyw Parlamentu Europejskiego; wniosków Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości; zaleceń Europejskiego Banku Centralnego; oraz wniosków Europejskiego Banku Inwestycyjnego dotyczących przyjęcia europejskiego aktu prawodawczego.

<sup>17</sup> Artykuł 4 Protokołu w sprawie roli parlamentów państw członkowskich w Unii Europejskiej.

<sup>18</sup> Artykuł 8 Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

<sup>19</sup> „Plan osiągnięcia wyników dla Europy z myślą o obywatelach”, COM(2006) 211.

<sup>20</sup> Bardziej szczegółowy przegląd opinii znajduje się w załączniku 1.

<sup>21</sup> COM(2006) 232.

- Zarówno francuski senat, jak i niemiecki Bundesrat wyraziły również wątpliwości co do tego, czy potrzebny jest wniosek w sprawie bezpieczeństwa infrastruktury drogowej<sup>22</sup>. Poglądy w Parlamencie Europejskim były rozbieżne: większość posłów chciała, aby Komisja była przedłożyła szerzej zakrojony wniosek, natomiast inni sprzeciwiali się temu wnioskowi ze względu na zasadę pomocniczości.
- Francuski senat wyraził pogląd, iż Komisja nie uzasadniła swojego wniosku dotyczącego reformy rynku owoców i warzyw<sup>23</sup> z punktu widzenia pomocniczości i proporcjonalności. Podczas debaty w Radzie Komisja zmodyfikowała i uzupełniła motywy w uzasadnieniu wniosku, tak aby stał się on bardziej precyzyjny w tym zakresie.
- W odniesieniu do zielonej księgi w sprawie tytoniu<sup>24</sup>, Folketing (DK) i Riksdag (SE) zwróciły uwagę na kwestię pomocniczości i opowiedziały się za podejmowaniem kwestii dotyczących tytoniu na szczeblu krajowym.

Należy zauważyć, że w ramach dwóch koordynowanych działań w zakresie pomocniczości, prowadzonych przez COSAC i rozpoczętych pod koniec 2006 r., przedstawiono 35 opinii. W 2007 r. COSAC rozpoczął kolejne działanie tego typu, koncentrując się na decyzji ramowej w sprawie zwalczania terroryzmu<sup>25</sup>. Do końca stycznia 2008 r. w działaniu tym uczestniczyło 29 z 40 zgromadzeń. Celem działania była symulacja procedur proponowanych w ramach traktatu lizbońskiego, niezależnie od tego, czy zostaną osiągnięte progi większościowe pozwalające na podjęcie dalszych działań. Brytyjska Izba Gmin (ang. House of Commons) sprzeciwiła się temu wnioskowi ze względu na zasadę pomocniczości, natomiast Bundestag zgłosił sprzeciw ze względu na zasadę proporcjonalności. Kilka parlamentów uznało argumenty dotyczące pomocniczości za niewystarczające. Wszystkie zgromadzenia ustawodawcze zakwestionowały wartość dodaną działania Unii w porównaniu z działaniem Rady Europy.

#### 4.2 Parlament Europejski i Rada

Parlament Europejski i Rada wielokrotnie zwracały uwagę na kwestie pomocniczości i proporcjonalności.

Omawiając *dyrektywę ramową w sprawie strategii morskiej*, podczas pierwszego czytania Parlament zmienił wniosek Komisji, wprowadzając bardziej kategoryczny i prawnie wiążący obowiązek osiągnięcia wymaganego rezultatu. Niektóre państwa członkowskie stwierdziły później, że główny cel zmienionej przez Parlament dyrektywy („osiągnięcie lub utrzymanie dobrego stanu ekologicznego środowiska morskiego”) może spowodować wystąpienie problemu dotyczącego proporcjonalności. Te państwa członkowskie obawiały się, że wdrożenie dyrektywy ramowej może w niektórych sytuacjach powodować powstanie niewspółmiernych kosztów i domagały się wprowadzenia odpowiedniej klauzuli uwzględniającej tę kwestię. W drugim czytaniu Parlament Europejski uzgodnił nowy tekst określający cel („podejmują niezbędne środki na rzecz osiągnięcia”), a także stwierdził, iż, z zastrzeżeniem pewnych warunków, państwa członkowskie nie muszą podejmować szczególnych działań, w przypadku gdyby koszty były niewspółmierne, przy uwzględnieniu zagrożenia dla środowiska morskiego. Niektóre państwa członkowskie uważały, że

<sup>22</sup> COM(2006) 569.

<sup>23</sup> COM(2007) 17.

<sup>24</sup> COM(2007) 27.

<sup>25</sup> COM(2007) 650.

uzgodnione środki ochronne dotyczące kosztów były same w sobie niewspółmiernie ostrożne, i z tego powodu wstrzymały się od głosu w Radzie, aby wyrazić tym swoją opinię, że dyrektywa ta została niepotrzebnie osłabiona.

Podczas prowadzonych w Radzie dyskusji nad *dyrektywą w sprawie ochrony gleby* w grudniu 2007 r. podjęto wysiłki na rzecz zapewnienia elastyczności państwom członkowskim oraz obniżenia kosztów wdrażania dyrektywy. Niektóre państwa członkowskie nadal twierdzą jednak, że polityka gleb wchodzi w zakres kompetencji krajowych oraz że wniosek jest sprzeczny z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Chociaż Komisja Prawna Parlamentu Europejskiego przyjął opinię odrzucającą ten wniosek ze względu na zasadę pomocniczości, Parlament Europejski nie zastosował się do niej.

Jak zauważono w sekcji 2.2, Rada i Parlament Europejski, proponując zmiany, które mają wpływ na zakres działania Wspólnoty, powinny uwzględniać zasady pomocniczości i proporcjonalności. Mała liczba zmian, w przypadku których tak się faktycznie dzieje, odzwierciedla trudności Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie zapewnienia oceny skutków proponowanych istotnych zmian, zwłaszcza wtedy, gdy podczas dyskusji politycznych są one modyfikowane, rozdzielane lub łączone, zanim zostaną poddane głosowaniu. Przegląd porozumienia w sprawie wspólnego podejścia do ocen wpływu<sup>26</sup>, który zostanie przeprowadzony w 2008 r., daje Radzie, Parlamentowi Europejskiemu i Komisji możliwość znalezienia sposobów ułatwienia oceny skutków zmian.

#### 4.3 Komitet Regionów

W marcu 2007 r. Komitet Regionów uruchomił interaktywną sieć monitorowania zasady pomocniczości, opierając się na wynikach uzyskanych w fazach testów przeprowadzonych w 2005 r. i 2006 r. Sieć skierowana jest przede wszystkim do władz regionalnych i lokalnych, jednak do przyłączenia się do niej zachęca się również instytucje unijne i krajowe. Sieć działa poprzez interaktywną stronę internetową<sup>27</sup>. Zarejestrowani uczestnicy otrzymują powiadomienie e-mailem, jeżeli nowy dokument strategiczny przekazany przez Komisję wymaga przeprowadzenia analizy zgodności z zasadą pomocniczości. Termin składania uwag do Komitetu Regionów (z zastosowaniem znormalizowanego formatu elektronicznego) wynosi około 6 tygodni od momentu ogłoszenia badania w sieci. Ta elektroniczna platforma pomoże Komisji Europejskiej i Komitetowi Regionów między innymi realizować ich porozumienie w sprawie współpracy z listopada 2005 r., zgodnie z którym oba te organy będą określać kwestie wymagające szczególnej uwagi pod kątem stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

#### 4.4 Trybunał Sprawiedliwości

W 2007 r. potwierdzone zostało dotychczasowe orzecznictwo dotyczące zasad pomocniczości i proporcjonalności. Sąd Pierwszej Instancji przedstawił interesujące uwagi na temat pomocniczości, w formie komentarzy (*obiter dicta*) w dwóch sprawach, oraz szczegółowo omówił stosowanie zasady proporcjonalności w dziedzinie prawa konkurencji.

W sprawie T-374/04 *Niemcy przeciwko Komisji*<sup>28</sup> Sąd Pierwszej Instancji powiązał ciężar dowodu spoczywający na Komisji, gdy korzysta ona ze swoich uprawnień nadzorczych w

---

<sup>26</sup> Przyjęte w ramach Porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa.

<sup>27</sup> <http://subsidiarity.cor.europa.eu>

<sup>28</sup> Wyrok z dnia 7.11.2007 – dotychczas nieopublikowany.

ramach prawa wtórnego, z zasadą pomocniczości. Sąd Pierwszej Instancji rozpatrywał sprzeciw Niemiec wobec decyzji Komisji w sprawie krajowego planu rozdziału uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, w której Komisja odrzuciła proponowane przez Niemcy zasady dotyczące korekt ex post, motywując to naruszeniem przez nie przepisów dyrektywy 2003/87/WE<sup>29</sup>. Sąd Pierwszej Instancji zbadał legalność sformułowanego przez Komisję wniosku stwierdzającego naruszenie przez Niemcy kryteriów dyrektywy. W wydanym wyroku Sąd Pierwszej Instancji odniósł się do podziału uprawnień w tej dziedzinie między Komisję a państwa członkowskie. Sąd stwierdził, że w przypadku braku zasady wspólnotowej przewidującej w jasny i precyzyjny sposób formę oraz środki, które państwa członkowskie muszą zastosować, aby zapewnić skuteczność dyrektyw, do Komisji należy wykazanie w sposób wystarczający w świetle prawa, że instrumenty, których użyły państwa członkowskie są sprzeczne z prawem wspólnotowym. Sąd stwierdził również, że jeżeli kompetencje WE i państw członkowskich w danej dziedzinie są dzielone, do Komisji należy wykazanie, w jakim zakresie kompetencje państw członkowskich są ograniczone. Sąd doszedł do wniosku, że Komisja nie wykazała w sposób wystarczający w świetle prawa, że korekty ex post są sprzeczne z celami Traktatu i stwierdził nieważność odpowiedniej części decyzji.

W sprawie *Minin przeciwko Komisji*<sup>30</sup> Sąd Pierwszej Instancji potwierdził argumentację swoich orzeczeń w sprawach *Yusuf* oraz *Ayadi*<sup>31</sup>. Dzięki temu widać wyraźnie, że zasada pomocniczości nie ma zastosowania w odniesieniu do sankcji gospodarczych wobec krajów trzecich. Sąd Pierwszej Instancji dodał jednak, że nawet gdyby zasada pomocniczości miała zastosowanie, „jest oczywiste, że jednolite wykonanie w państwach członkowskich rezolucji Rady Bezpieczeństwa, obowiązujących jednakowo wszystkich członków ONZ, może być lepiej urzeczywistnione na poziomie Wspólnoty niż na poziomie krajowym”.

W sprawie *Alrosa*<sup>32</sup> Sąd Pierwszej Instancji po raz pierwszy zastosował zasadę proporcjonalności wobec decyzji wydanych na mocy art. 9 rozporządzenia 1/2003<sup>33</sup> w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji. Artykuł dotyczy zobowiązań podjętych przez przedsiębiorstwa i uznanych za wiążące przez Komisję. Sprawa ta skoncentrowała się na umowie handlowej pomiędzy dwiema spółkami działającymi na rynku produkcji i dostawy surowca diamentowego, o której powiadomiono Komisję. Jedna ze spółek zobowiązała się wobec Komisji do zaprzestania zakupów od drugiej strony, które to zobowiązanie Komisja uznała za wiążące w decyzji na mocy art. 9. Druga spółka zakwestionowała tę decyzję, motywując to między innymi tym, że narusza ona zasadę proporcjonalności i twierdząc, że zakaz wszelkich dostaw do drugiej strony był nieproporcjonalny. Sąd Pierwszej Instancji potwierdził, że chociaż art. 9 nie powołuje się w wyraźny sposób na zasadę proporcjonalności, Komisja musi jej przestrzegać, ponieważ jest to ogólna zasada prawa wspólnotowego. Sąd uznał, że całkowity zakaz stosunków handlowych naruszył zasadę proporcjonalności i stwierdził nieważność decyzji<sup>34</sup>.

## 5. Wnioski

---

<sup>29</sup> Dyrektywa 2003/87/WE (Dz.U. L 275 z 2003 r., s. 32) (handel uprawnieniami do emisji).

<sup>30</sup> Sprawa T-362/04, wyrok z dnia 31.1.2007, Zb.Orz. 2007 s. II-2003.

<sup>31</sup> Sprawa T-306/01 *Yusuf i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji* [2005] Zb.Orz. s. II-3533, pkt 112-116 oraz sprawa T-253/02 *Ayadi przeciwko Radzie* [2006] Zb.Orz. s. II-2139, pkt 87-89.

<sup>32</sup> T-170/06, wyrok z dnia 11.7.2007 – dotychczas nieopublikowany.

<sup>33</sup> Dz.U. L 1 z 2003 r., s. 1.

<sup>34</sup> Należy zaznaczyć, że Komisja odwołuje się od tego wyroku.

Przedstawiona powyżej analiza pozwala na sformułowanie trzech ogólnych wniosków. Po pierwsze, w 2007 r. każdy z podmiotów należących do systemu, na szczeblu krajowym i europejskim, przyczynił się do zapewnienia kontroli przedstawianych przez Komisję wniosków, aby zagwarantować ich zgodność z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Dowody wskazują na sprawne działanie tego systemu. Po drugie, proces kontroli usprawniany jest na wiele różnych sposobów: w Komisji, poprzez poprawę skuteczności systemu oceny skutków; w parlamentach krajowych; oraz w Komitecie Regionów. Po trzecie, fakt, iż parlamenty krajowe oraz instytucje unijne zwracały uwagę na podobne kwestie świadczy o coraz większym konsensusie co do znaczenia zasad pomocniczości i proporcjonalności w praktyce. Komisja będzie nadal uważnie śledzić te zmiany.

**Załącznik 1: Liczba opinii otrzymanych od parlamentów krajowych**

	Izba narodowa	Otrzymane opinie
1	FR Sénat	40
2	DE Bundesrat	21
3	UK Izba Lordów	18
4	SE Riksdag	17
5	PT	13
6	DK Folketing	12
7	CZ Sénat	11
8	IE (wspólny komitet UE)	5
9	NL (obie izby)	3
10	DE Bundestag	3
11	LT Seimas	3
12	FR Assemblée nationale	2
13	BE Sénat	2
14	UK Izba Gmin	2
15	HU	2
16	LUX	2
17	EE Riigikogu	2
18	CZ Chambre des députés	1
19	IT Camera dei Deputati	1
20	BE Chambre des Représentants	1
21	PL Sejm	1
22	PL Senat	1
23	FI	1
24	SI	1
25	SK	1
	<b>Ogółem:</b>	<b>166</b>