



27 września 2012 r.

**Osiemnasty raport półroczny:
zmiany stosowanych w Unii Europejskiej
procedur i praktyk dotyczących
kontroli parlamentarnej**

Przygotowany przez Sekretariat COSAC
i przedstawiony na:

**XLVIII Konferencji Komisji do Spraw Unijnych
Parlamentów Unii Europejskiej**

14-16 października 2012 r.
Nikozja

Konferencja Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej

SEKRETARIAT COSAC

WIE 05 U 041, 30-50 rue Wiertz, B-1047 Bruksela, Belgia
e-mail: secretariat@cosac.eu | tel.: +32 2 284 3776

Spis treści

WSTĘP	iv
STRESZCZENIE	1
ROZDZIAŁ 1: RELACJE MIĘDZY INSTYTUCJAMI EUROPEJSKIMI A PARLAMENTAMI NARODOWYMI.....	3
1.1 Pomocniczość i proporcjonalność.....	3
1.1.1 Zasady pomocniczości i proporcjonalności.....	3
1.1.2 Proporcjonalność i kontrola sprawowana przez parlamenty narodowe	5
1.1.3 Uzasadnione opinie.....	7
1.1.4 Wytyczne.....	8
1.2 Dialog polityczny	10
1.2.1 Działania w ramach dialogu politycznego.....	10
1.2.2. Przedstawienie programu prac Komisji (PPK).....	11
1.2.3. Częstotliwość przedstawiania konkretnych projektów w parlamentach przez Komisję	11
1.2.4. Wzmacnianie dialogu politycznego z instytucjami europejskimi	12
ROZDZIAŁ 2: TRAKTAT O STABILNOŚCI, KOORDYNACJI I ZARZĄDZANIU W UNII GOSPODARCZEJ I WALUTOWEJ A ROLA PARLAMENTÓW.....	17
2.1 Ratyfikacja TSKZ	17
2.2. Wzmocnienie współpracy międzyparlamentarnej na podstawie roli przypisanej parlamentom narodowym przez art. 13 TSKZ	18
2.3 Odpowiednie forum do dyskusji nad polityką budżetową i innymi kwestiami, o którym mowa w art. 13 TSKZ.....	18
2.4 Skład uczestników forum	20
3.1 Kontrola parlamentarna dotycząca projektu.....	21
3.2 Konkretnie kwestie badane w ramach kontroli.....	23
3.3 Treść uwag i dokumentów parlamentarnych	24
ROZDZIAŁ 4: ZARZĄDZANIE JEDNOLITYM RYNKIEM.....	26
4.1 Kontrola parlamentarna w zakresie zarządzania jednolitym rynkiem	26

WSTĘP

Niniejszy dokument jest osiemnastym raportem półrocznym Sekretariatu COSAC.

Raporty półroczne Sekretariatu Konferencji COSAC

Na XXX spotkaniu COSAC ustalono, że Sekretariat COSAC będzie przygotowywał półroczne raporty rzeczowe, publikowane przed każdą konferencją plenarną. Celem tych raportów jest dokonanie przeglądu zmian w procedurach i praktykach Unii Europejskiej, istotnych z punktu widzenia kontroli parlamentarnej.

Wszystkie raporty półroczne są zamieszczone pod adresem internetowym COSAC:
<http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/>

Cztery rozdziały tego raportu półrocznego opierają się na informacjach dostarczonych przez parlamenty narodowe państw członkowskich Unii Europejskiej oraz przez Parlament Europejski. Termin dostarczenia odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu do 18. raportu półrocznego wyznaczono na 27 sierpnia 2012 r.

Tezy niniejszego raportu zostały przyjęte na spotkaniu przewodniczących COSAC, które odbyło się 9 lipca 2012 r. w Limassol.

Przyjęto ogólną zasadę, że raport nie wymienia wszystkich parlamentów lub izb, których dotyczy dana kwestia. Zamiast tego posłużono się przykładami.

Streszczenie odpowiedzi zamieszczono w aneksie do raportu, zaś pełne odpowiedzi otrzymane od wszystkich 40 parlamentów narodowych (izb) 27 państw członkowskich można znaleźć w witrynie internetowej COSAC.

Dane liczbowe

Spośród 27 państw członkowskich Unii Europejskiej w 14 istnieje parlament jednoizbowy, zaś w 13 dwuizbowy. Ze względu na istnienie zarówno systemów jednoizbowych, jak i dwuizbowych w 27 państwach członkowskich UE jest łącznie 40 izb parlamentów narodowych.

Parlamenty narodowe Austrii, Irlandii i Hiszpanii, choć dwuizbowe, przestały pojedyncze odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu.

STRESZCZENIE

CHAPTER 1: STOSUNKI MIĘDZY INSTYTUCJAMI EUROPEJSKIMI A PARLAMENTAMI NARODOWYMI

W kwestii pomocniczości i proporcjonalności, ich wzajemnego statusu oraz wykorzystywania ich w procesie kontroli sprawowanej przez parlamenty narodowe, parlamenty (izby) wyraziły różne poglądy i przekazały wiele cennych informacji. Parlamenty (izby) można ogólnie podzielić na dwie grupy różniące się w ocenie, czy zasada pomocniczości jest traktowana na równi z zasadą proporcjonalności oraz czy proporcjonalność jest nieodłącznym elementem zasady pomocniczości. Można jednak zauważyć, że niemal wszystkie parlamenty (izby) uwzględniają na ogół zasadę pomocniczości przy kontroli aktów ustawodawczych.

Jeśli chodzi o kontrole w zakresie przestrzegania zasady pomocniczości, przedstawiono różne odpowiedzi na pytanie o to, jak często w ramach tych kontroli uwzględnia się obecnie kryteria proporcjonalności, przy czym niektóre z nich przyznały, że stosują owe kryteria „rzadko” lub „czasem”, natomiast kilka czyni to „często” lub „zawsze”. Jednak większość parlamentów (izb) oświadczyła, że nie wierzy w skuteczność kontroli pomocniczości bez włączenia kontroli proporcjonalności.

W sprawie dalszej współpracy połowa parlamentów (izb) stwierdziła, że nie ma potrzeby dalszego wyjaśniania stosowanych przez parlamenty narodowe kryteriów kontroli przestrzegania zasady pomocniczości, przy czym wyłoniły się dwie niemal równe liczebnie grupy parlamentów (izb), wyrażających przeciwne stanowiska na temat zasadności ustalenia wytycznych mających na celu zwiększenie skuteczności tej kontroli.

W kwestii dialogu politycznego większość parlamentów (izb) prowadzi już dialog polityczny w pewnej formie, przeważnie z wykorzystaniem opinii na piśmie. Jednak większość z nich z stwierdza również, że taki dialog polityczny można by wzmocnić lub rozszerzyć, proponując różne sposoby na jego usprawnienie. Parlamenty (izby) na ogół oczekiwałyby szybszych i bardziej merytorycznych reakcji ze strony Komisji na zgłaszane przez nie obawy.

Większość parlamentów (izb) nigdy nie przeprowadziła dyskusji z komisarzem lub pracownikami Komisji na temat programu prac Komisji. Istnieją jednak dowody potwierdzające utrzymywanie istotnych i częstych kontaktów z Komisją i/lub jej pracownikami w sprawie niektórych propozycji Komisji, przy czym parlamenty (izby) oczekiwałyby zwiększenia liczby wizyt, zwłaszcza przygotowanych przez Komisarzy pod kątem potrzeb poszczególnych parlamentów (izb).

Parlamenty (izby) opowiadały się z reguły za zacieśnieniem i zwiększeniem częstotliwości kontaktów z innymi parlamentami (izbami) i Komisją w odniesieniu do projektów będących przedmiotem szczególnej troski i dla których wydano wiele uzasadnionych opinii. W raporcie zwrócono uwagę na formy tych kontaktów.

ROZDZIAŁ 2: TRAKTAT O STABILNOŚCI, KOORDYNACJI I ZARZĄDZANIU W UNII GOSPODARCZEJ I WALUTOWEJ A ROLA PARLAMENTÓW

W kwestii Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej większość parlamentów (izb) poinformowała, że dokument ratyfikacyjny TSKZ nie został jeszcze złożony, wskazując jednak, że w drugiej połowie 2012 roku zostanie wszczęta procedura ratyfikacyjna. Odnośnie do wzmocnienia współpracy parlamentarnej, o którym mowa w art. 13 TSKZ, parlamenty (izby) podkreśliły, że art. 13 stanowi podstawę do bliższej współpracy. Jeśli chodzi o odpowiednie forum i jego skład, pojawiają się – czego przykłady widać również w raporcie – różne poglądy i należy w tej sprawie spodziewać się w przyszłości dalszych dyskusji.

ROZDZIAŁ 3: ENERGIA – TRANSEUROPEJSKA INFRASTRUKTURA ENERGETYCZNA

W kwestii transeuropejskiej infrastruktury energetycznej odpowiedzi na pytania zawarte w tym rozdziale pokazują, że dwie trzecie parlamentów (izb) poddało kontroli powyższy projekt, natomiast jedna trzecia nie zdecydowała się na to. Spośród tych parlamentów (izb), które badały wspomniany projekt dwie trzecie poparły jego cele a jedna trzecia poparła je częściowo; nigdzie go nie odrzucono. Jednak kilka parlamentów narodowych wyraziło pewne obawy co do różnych konkretnych aspektów powyższego projektu, które zostały udokumentowane w niniejszym raporcie.

Z odpowiedzi parlamentów/izb można wywnioskować, że przyszłe dyskusje międzyparlamentarne nad meritum tej propozycji mogą skupiać się na kwestiach związanych z finansowaniem, podziałem unijnych środków pomocowych, rozkładem kosztów inwestycyjnych, poziomem kontroli sprawowanej przez Komisję nad kierunkiem realizacji inwestycji oraz roli państw członkowskich, sposobami działania grup regionalnych, uwarunkowaniami regulacyjnymi i kryteriami kwalifikowania projektów stanowiących przedmiot wspólnego zainteresowania oraz kształtem procedur związanych z uzyskiwaniem pozwoleń, jak również argumentami dotyczącymi przeprowadzania znacznie wcześniejszych konsultacji i większego zaangażowania opinii publicznej.

ROZDZIAŁ 4: ZARZĄDZANIE JEDNOLITYM RYNKIEM

Coraz więcej uwagi zwraca się na wprowadzanie w życie i transpozycję ustawodawstwa Unii Europejskiej, ponieważ jest to obszar, który mógłby funkcjonować sprawniej i gdzie można uzyskać znaczne obniżenie kosztów. Wynika to również z kontroli przeprowadzonej przez parlamenty narodowe – prawie połowa parlamentów (izb) odpowiedziała, że albo już rozpatrzyły komunikat Komisji w sprawie lepszego zarządzania jednolitym rynkiem lub wyraziła zamiar uczynienia tego w najbliższej przyszłości. Ustalenia tej kontroli zostały podsumowane w raporcie.

ROZDZIAŁ 1: RELACJE MIĘDZY INSTYTUCJAMI EUROPEJSKIMI A PARLAMENTAMI NARODOWYMI

Pierwszy rozdział 18. półrocznego raportu COSAC analizuje dwa różne aspekty relacji między instytucjami europejskimi a parlamentami narodowymi. Dlatego rozdział ten został podzielony na dwie części. Pierwsza część jest poświęcona zasadom pomocniczości i proporcjonalności oraz ich stosowaniu przez parlamenty w procesie kontroli, łącznie z procedurą sprawdzania zgodności z zasadą pomocniczości. Druga część podsumowuje działania prowadzone w ramach dialogu politycznego i bada możliwości jego dalszego usprawnienia.

1.1 Pomocniczość i proporcjonalność

Pomocniczość i proporcjonalność są zasadami leżącymi u podstaw działań Unii Europejskiej od czasu jej powstania i są w równym stopniu przedmiotem kontroli sprawowanej przez parlamenty narodowe. Jednak od czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony (Traktatu o Unii Europejskiej - TUE) badanie pomocniczości i proporcjonalności przez parlamenty narodowe nabrało nowego znaczenia, zwłaszcza ze względu na przyjęcie Protokołu (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

Celem pkt 1.1 niniejszego 18. raportu półrocznego jest udokumentowanie opinii parlamentów narodowych na temat zasad pomocniczości i proporcjonalności, ich wzajemnego statusu oraz stosowania ich w procesie kontroli sprawowanej przez parlamenty narodowe, z uwzględnieniem uzasadnionych opinii. W punkcie tym postanowiono również zbadać kwestię skuteczności przeprowadzanych kontroli pomocniczości (z uwzględnieniem proporcjonalności) oraz przydatności wytycznych mających służyć ich usprawnieniu.

1.1.1 Zasady pomocniczości i proporcjonalności

Traktat z Lizbony (art. 5 ust. 3 TUE), opisując **zasadę pomocniczości**, stwierdza, że „w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii.” W art. 5 ust. 4 TUE) TEU, opisując **zasadę proporcjonalności** stwierdza, że „zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów”. Oba artykuły stanowią, że zasady te należy stosować zgodnie z Protokołem nr 2 do Traktatu. Protokół ten wzywa instytucje europejskie do „zagwarantowania stałego poszanowania” tych zasad zgodnie z art. 5 i określa tryb sprawdzania przez parlamenty narodowe zgodności z zasadą pomocniczości.

Na pytanie, **czy zasady proporcjonalności i pomocniczości mają taki sam status**, zawarte w kwestionariuszu przesłanym do wszystkich parlamentów (izb) w celu zebrania ich opinii, część respondentów odpowiedziała twierdząco a część przecząco. Spośród 39 parlamentów (izb), które nadesłały odpowiedzi 18 odpowiedziało, że ich zdaniem te dwie zasady mają jednakowy status, natomiast 21 było przeciwnego zdania. Wiele parlamentów (izb)

przywoływało art. 5 TUE jako uzasadnienie nadawania jednakowego statusu obu zasadom. Na przykład hiszpańskie Kortezy Generalne odpowiedziały, że zgodnie z art. 5 „obie zasady ... dotyczą korzystania z kompetencji Unii i ... są odpowiednio uregulowane w Protokole nr 2”, co odzwierciedla równe znaczenie przypisane obu z nich. Cypryjska Izba Reprezentantów argumentowała, że przepisy art. 5 Traktatu z Lizbony nakazują przestrzeganie obu zasad zgodnie z Protokołem nr 2, co jest „wyraźną wskazówką, że kontrola pomocniczości powinna również obejmować kontrolę proporcjonalności” oraz że obie te zasady mają równy status. Niemiecki Bundestag sprawdza przestrzeganie obu zasad łącznie z powodu trudności w rozdzieleniu tych pojęć oraz uważa, że mają one jednakowy status. Podobnie niderlandzka Izba Pierwsza sprawdza łącznie podstawę prawną, zgodność z zasadą pomocniczości i zasadą proporcjonalności, uważając, że wszystkie te trzy elementy są ze sobą powiązane. Według węgierskiego Zgromadzenia Narodowego, które również przyznało, że obie zasady mają jednakowy status, „wyraźnie polityczny charakter” analiz przeprowadzanych przez parlamenty narodowe kształtują „uwarunkowania narodowe i regionalne oraz interesy partyjne.” Francuskie Zgromadzenie Narodowe argumentowało, że zasada proporcjonalności powoduje, iż kontrola aktów ustawodawczych UE staje się „bardziej szczegółowa i wyczulona na niuanse”.

Część respondentów, którzy odpowiedzieli, że obie zasady mają formalnie równy status, przyznała jednak, że w praktyce jest inaczej. Brytyjska Izba Lordów wyjaśniła, że „ponieważ procedura uzasadnionych opinii dotyczy tylko pomocniczości, na tę zasadę kładzie się większy nacisk”. Szwedzki Riksdag przedstawił podobny pogląd. Fińska Eduskunta również uznała, że koncepcje pomocniczości i proporcjonalności „zostały sprowadzone do kwestii akademickich – czy formalnego uzasadnienia”, ponieważ stosowanie Protokołów nr 1 i 2 przekształciło się w „wehikuł do wyrażania opinii politycznych”.

Piętnaście spośród tych parlamentów (izb), które udzieliły twierdzącej odpowiedzi w tym przypadku stwierdziło również, że ich zdaniem zasadę proporcjonalności **należy uważać za nieodłączny element zasady pomocniczości**. Ponadto austriackie Rada Narodowa i Bundesrat¹ argumentowały, że „działania UE mogą być podejmowane w takim zakresie, w jakim jest to konieczne do osiągnięcia uzasadnionego celu. Działania wykraczające poza to są bez wątpienia zastrzeżone dla państw członkowskich. Zatem przestrzeganie zasady pomocniczości siłą rzeczy obejmuje kontrolę proporcjonalności”. Belgijska Izba Deputowanych wyjaśniła, że „logicznie rzecz biorąc, kontrola proporcjonalności poprzedza kontrolę pomocniczości, ponieważ pierwszym krokiem do rozwiązania problemu jest ustalenie odpowiedniego działania (= proporcjonalność)”. Niderlandzka Izba Pierwsza stwierdziła, że uważa proporcjonalność „za element testu pomocniczości”, natomiast czeska Izba Poselska wyraziła opinię, że mają one „jednakowe znaczenie” i „wzajemnie się uzupełniają”.

Niemal wszystkie z tych 21 **parlamentów (izb), które utrzymywały, że zasady pomocniczości i proporcjonalności nie mają takiego samego statusu**, wyjaśniły, że dzieje się tak dlatego, że parlamenty (izby) nie mają formalnego prawa do kontroli przestrzegania zasady proporcjonalności na mocy Traktatu z Lizbony, które z kolei przysługuje im w odniesieniu do pomocniczości na podstawie Protokołu nr 2. Z faktu, że „pod względem prawnym zasada

¹ Rządząca większość partii SPÖ (S&D) i ÖVP (EPP)

proporcjonalności jest wyłączona z kontroli pomocniczości” (duński *Folketing*) oraz wynikający z tego brak możliwości legalnej kontroli proporcjonalności – argumentowali – wynika, że proporcjonalność nie jest traktowana na równi z pomocniczością. Niektórzy zwracają uwagę na alternatywną, pozaprawną drogę zgłaszania zastrzeżeń co do zgodności z zasadą proporcjonalności poprzez nieformalny dialog polityczny między parlamentami narodowymi i instytucjami UE. Parlament Europejski odpowiedział, że „interpretacja statusu obu tych zasad należy do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.”²

Wiele (16) spośród tych parlamentów (izb) udzieliło odpowiedzi przeczącej na pytanie, **czy zasadę proporcjonalności uważają za nieodłączny element zasady pomocniczości**. Na przykład portugalskie Zgromadzenie Republiki stwierdziło kategorycznie, że „te dwie zasady wyraźnie różnią się między sobą i żadnej z nich nie można podciągać pod drugą” oraz wyjaśniło, że zasada pomocniczości zapewnia stanowienie prawa na najodpowiedniejszym szczeblu decyzyjnym, podczas gdy zasada proporcjonalności dotyczy jego treści i formy. Dla łotewskiej Saeimy równie oczywiste było to, że są to „dwie różne zasady unijnego prawa” a Protokół nr 2 przewiduje procedurę „wykrywania nieprawidłowości tylko z punktu widzenia zasady pomocniczości”. Brytyjska Izba Gmin posłużyła się następującą analogią: „jeśli proporcjonalność służy sprawdzeniu, czy da się użyć armaty do ustrzelenia wróbla, to pomocniczość ma pokazać, czy w ogóle trzeba z tą armatą wyjeżdżać”.

Opinię brytyjskiej Izby Lordów, która odpowiedziała, że te dwie zasady należy stosować oddzielnie „ponieważ regulują one różne aspekty danej propozycji”, podzielają również izby irlandzkiego Oireachtasu i słoweńskie Zgromadzenie Narodowe. Polski Senat nawiązał do sprawy Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie (C-84/94)³, jako wyraźnie pokazującej, że pomocniczość i proporcjonalność są od siebie niezależne. W związku z tym polski Sejm ustalił, że niektóre akty naruszają zasadę proporcjonalności bez pogwałcenia zasady pomocniczości. Kilka parlamentów (izb) przyznało, że zasady te są stosowane lub rozpatrywane oddzielnie, choć wyraziły ubolewanie, że tak się dzieje (np. bułgarskie Zgromadzenie Narodowe i włoski Senat Republiki).

Parlament Europejski nie wyraził opinii w odpowiedzi na pytanie, czy wspomniane dwie zasady są nieodłącznie związane ze sobą, lecz wyjaśnił, że „Przy stosowaniu zasady proporcjonalności należy zadać sobie pytanie ... do jakiego stopnia Unia może wykonywać swoje kompetencje (przysługujące jej po pozytywnym przejściu testu pomocniczości)?” i zauważył, że „pomocniczość ma zastosowanie tylko w przypadkach wspólnej kompetencji, podczas gdy proporcjonalność dotyczy również obszarów, w których Unii przysługuje wyłączna kompetencja.”

1.1.2 Proporcjonalność i kontrola sprawowana przez parlamenty narodowe

Spośród 41 parlamentów narodowych (izb), znaczna większość – 37 parlamentów (izb) – **uwzględnia zasadę proporcjonalności przy badaniu projektów aktów ustawodawczych** a tylko cztery tego nie czynią. Pokazuje to, że ogólna kontrola sprawowana przez parlamenty narodowe znacznie wykracza poza proste sprawdzanie zasady pomocniczości, choć wiele z

² Wszystkie odpowiedzi przekazane przez Parlament Europejski do Sekretariatu COSAC zostały opracowane przez jego personel, bez politycznego udziału tej instytucji.

³ Pełny tekst wyroku na stronie: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61994CJ0084:EN:HTML>

nich przyznało, że to ostatnie jest jedynie formalnym uprawnieniem nadanym parlamentom narodowym na mocy Traktatu z Lizbony. Można również zauważyć, że niektóre parlamenty narodowe badają podstawę prawną lub zasadę przyznania kompetencji (np. włoski Senat Republiki i polski Sejm), podobnie jak proporcjonalność i pomocniczość (co może odbywać się jednocześnie – np. cypryjska Izba Reprezentantów). Na przykład niderlandzka Izba Pierwsza stwierdziła, że „zawsze sprawdza proporcjonalność przy sprawdzaniu pomocniczości”, oraz że „nie ma możliwości wyłączenia zasady legalności.”

Natomiast z drugiej strony widać mieszaną reakcję na pytanie o to, **jak często uwzględnia się kryteria proporcjonalności w ramach kontroli pomocniczości**. Okazuje się, że zgodnie z argumentami za i przeciw, dotyczącymi takiego samego traktowania obu zasad i/lub ich nieodłącznego powiązania, odpowiedzi parlamentów narodowych obejmowały warianty od „nigdy”, „rzadko” lub „czasem” (łącznie 12 parlamentów (izb)) po „często lub „zawsze” (łącznie 20 parlamentów (izb)). Rozkład odpowiedzi na to pytanie pokazuje poniższa tabela:

Odpowiedzi ⁴	%	Liczba
Nigdy	8	3
Rzadko (ok. ¼ czasu)	15	6
Czasem (ok. ½ czasu)	8	3
Często (ok. ¾ czasu)	15	6
Zawsze	35	14
Inne	20	8
łącna liczba respondentów		40

Co ciekawe jednak, znaczna większość 28 parlamentów (izb) stwierdziła, że ich zdaniem kontrole pomocniczości nie są skuteczne bez **włączenia kontroli proporcjonalności**. Wiele z tych parlamentów (izb) argumentowało, że włączenie kryteriów proporcjonalności do kontroli pomocniczości przyniosłoby pozytywne efekty. Łotewski Seimas wyjaśnił swoje stanowisko, że aby dokonać oceny pod kątem pomocniczości, tzn. ustalić, czy dana propozycja jest najskuteczniejszym sposobem na rozwiązanie określonego problemu, konieczne jest sprawdzenie jej zgodności z zasadą proporcjonalności, tzn. ustalenie, czy owa propozycja w ogóle rozwiązuje ten problem. Jako kolejny powód wskazywano fakt, że zdecydowane rozdzielenie zasad pomocniczości i proporcjonalności mogłoby niekorzystnie wpłynąć na skuteczność kontroli pomocniczości, ponieważ nie zawsze daje się jednoznacznie ustalić, co stanowi o naruszeniu (czeski Senat). Wielu wysuwało argumenty podobne, jak brytyjska Izba Lordów, która stwierdziła po prostu, że „te zasady zostały wprowadzone traktatami i są ze sobą ściśle powiązane”. Polski Senat odpowiedział, że „ograniczone uprawnienia parlamentów narodowych do kontroli zgodności z zasadą pomocniczości należy rozszerzyć, aby objąć nimi również kontrolę zgodności unijnych przepisów z zasadą proporcjonalności”. Polski Sejm przekonywał, że trzeba pójść jeszcze dalej, aby parlamenty narodowe miały prawo do sprawowania kontroli nad stosowaniem wszystkich zasad, które są również wspomniane w art. 5 TUE. Zdaniem cypryjskiej Izby Reprezentantów wyłączenie kontroli proporcjonalności stanowiłoby „niepotrzebne ograniczenie szerokiego zakresu

⁴ „Liczba” oznacza rzeczywistą liczbę parlamentów (izb), które nadesłały odpowiedzi a procent (%) określa stosunek rzeczywistej liczby odpowiedzi to łącznej liczby respondentów.

kontroli pomocniczości” i „ograniczyłoby uprawnienia przyznane parlamentom narodowym na mocy Traktatu z Lizbony”. Inni sugerowali, że włączenie zasady proporcjonalności do procedury kontroli pomocniczości byłoby „logiczne”, „pomocne”, „pożądane” i „skuteczniejsze”. Zdaniem niderlandzkiej Izby Drugiej „rozdzielanie tych zasad zawsze było nienaturalne i nielogiczne”.

Spośród 11 parlamentów (izb), które odpowiedziały, że kontrola jest skuteczna bez włączenia proporcjonalności, część obstawała przy stanowisku odmiennym od powyższych, twierdząc, że ponieważ pomocniczość i proporcjonalność są odrębnymi koncepcjami i mają one odmienny status w traktatach UE, można je rozpatrywać skutecznie tylko w oderwaniu od siebie (np. fińska Eduskunta, maltańska Izba Deputowanych i brytyjska Izba Gmin).

1.1.3 Uzasadnione opinie

Znaczna większość 28 parlamentów (izb) zgodziła się ze stwierdzeniem, że **uzasadnione opinie (UO)** są często oparte na szerszej interpretacji pomocniczości niż wynikająca z brzmienia Protokołu nr 2 Traktatu z Lizbony, zaś dziewięć wyraziło zdanie przeciwne. Niektóre parlamenty (izby), w wyjaśnieniach do swoich odpowiedzi, stwierdziły, że interpretacja pomocniczości powinna ograniczać się ściśle do podstawy prawnej wynikającej z Protokołu nr 2 do Traktatu. Jednak większość respondentów wskazała, że uważa za właściwe przyjęcie szerszej interpretacji pomocniczości. Niderlandzka Izba Pierwsza stwierdziła, że „przy kontroli pomocniczości nie jest możliwe wyłączenie zasad legalności i proporcjonalności...Zatem art. 6 (i kolejne) należałoby stosować w duchu i zgodnie z brzmieniem poprzedzających artykułów i tytułu Protokołu nr 2”. Czeski Senat odpowiedział, że pomocniczość ma „ogólny i abstrakcyjny charakter... ..nie jest ścisłym i jasnym pojęciem prawnym” i w związku z tym przekonywał, że należy stosować szeroką interpretację. Brytyjska Izba Lordów stwierdziła, że nie ma trudności z posługiwaniem się szerszą interpretacją, ponieważ „choć zasada ta jest pojęciem prawnym, w praktyce jej stosowanie zależy od oceny politycznej”. Belgijska Izba Deputowanych również uznała treść uzasadnionych opinii za sprawę polityczną. Fińska Eduskunta posunęła się do stwierdzenia: „według naszej oceny prawie żadna UO przedstawiana przez parlamenty narodowe nie spełnia wymagań art. 5 TUE”, powołując się na własną UO do rozporządzenia Monti II jako tego typu przypadek.⁵ Maltańska Izba Deputowanych argumentowała, że „ponieważ nie ma jednolitej definicji pomocniczości, parlamenty mogą interpretować ją w różny sposób i w konsekwencji stosować odmienne kryteria”. Szwedzki Riksdag odpowiedział, że składał UO na podstawie szerszej interpretacji zasady pomocniczości i przeprowadzane kontrole w niektórych przypadkach obejmowały ocenę zasad proporcjonalności i legalności.⁶

Włoski Senat Republiki zauważył, że „zawężone pojęcie pomocniczości...bardziej przystaje do przepisów traktatów...[natomiast] szersze pojęcie, obejmujące kontrolę podstawy prawnej (zasada przyznania kompetencji) i zgodności z zasadą proporcjonalności...wydaje się odbiegać od formalnych przepisów traktatów”. Parlament Europejski odpowiedział, że „nie ocenia dopuszczalności uzasadnień podawanych przez parlamenty narodowe na poparcie wniosku, że projekt aktu ustawodawczego jest niezgodny z zasadą pomocniczości.”

⁵ Uzasadniona opinia fińskiej Eduskunty w sprawie rozporządzenia Monti II COM (2012) 130

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/APP20120064/fiedu.do>

⁶ np. COM(2010) 486, COM(2011) 634, COM(2010) 799 i COM(2012) 130

Zważywszy na różnorodność opinii dotyczących włączenia zasady proporcjonalności do UO, nie jest zaskoczeniem fakt, że 20 z 40 parlamentów (izb) uważa, że nie ma potrzeby **dalszego wyjaśniania kryteriów kontroli pomocniczości** stosowanych przez parlamenty narodowe i taka sama liczba jest przeciwnego zdania. Oto niektóre uwagi ze strony opowiadających się za dalszymi wyjaśnieniami:

- kryteria byłyby przydatne, lecz nie powinny mieć przymusowego charakteru (polski Senat), a poza podstawowymi kryteriami parlamenty narodowe powinny mieć możliwość stosowania zasady pomocniczości na swój sposób (czeski Senat);
- kryteria powinny wyjaśnić co powinno a co nie powinno zostać włączone do uzasadnionej opinii lub z niej wyłączone (cypryjska Izba Reprezentantów), lub co stanowi naruszenie zasady pomocniczości (maltańska Izba Deputowanych), albo powinny obejmować zestaw pytań mających na celu stwierdzenie niezgodności (łotewska Saeima);
- wymiana informacji i najlepszych praktyk w ramach COSAC w zakresie kryteriów, metod i narzędzi oceny przestrzegania zasady pomocniczości (włoska Izba Deputowanych);
- należy położyć nacisk na techniczne i formalne kryteria określone w Traktacie z Lizbony (węgierskie Zgromadzenie Narodowe) lub – ponieważ nie było to możliwe zdaniem bułgarskiego Zgromadzenia Narodowego – na stary protokół w sprawie stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności (1997); Protokół (nr 30) do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską stanowi lepszą podstawę do kontroli pomocniczości;
- należy rozważyć możliwość gromadzenia wszystkich uwag i artykułów dotyczących kontroli pomocniczości i przekazywania tych informacji drogą elektroniczną uczestnikom COSAC albo zamieszczania ich na stronie internetowej COSAC, jak również należy przekazywać lub zamieszczać na stronie internetowej wszystkie oficjalne stanowiska instytucji UE mające na celu wyjaśnienie tej procedury (włoski Senat Republiki);
- cennym narzędziem byłby dostęp do komentarza do traktatu lub tabeli zawierającej wszystkie traktatowe podstawy prawne (artykuł po artykule) ze wskazaniem, czy do każdej z nich ma zastosowanie Protokół nr 2. Taka tabela mogłaby zostać opracowana wspólnie przez służby prawne Rady, Komisji i Parlamentu we współpracy z parlamentami narodowymi (szwedzki Riksdag);
- przydałyby się warsztaty dotyczące sposobu dokonywania oceny kryteriów pomocniczości (brytyjska Izba Gmin) lub konferencji, warsztatów, seminariów z udziałem parlamentarzystów i ich personelu (litewski Seimas).

1.1.4 Wytyczne

Nieco ponad połowa (20 z 37 respondentów) wyraziła pogląd, że należy określić **wytyczne** dotyczące poprawy skuteczności kontroli pomocniczości, zaś pozostałe parlamenty (izby) były przeciwnie temu posunięciu. Kiedy te z nich, które odpowiedziały twierdząco zapytano, co owe wytyczne powinny zawierać, padły następujące odpowiedzi:

- konkretne wytyczne dotyczące zakresu negatywnych uzasadnionych opinii (węgierskie Zgromadzenie Narodowe);
- przydałyby się wytyczne dotyczące sporządzania uzasadnionych opinii, ponieważ zapewniłoby to pewną jednolitość (maltańska Izba Deputowanych);

- wymiana najlepszych praktyk w zakresie procedur (litewski Seimas) i wspólnych doświadczeń w różnych krajach (szwedzki Riksdag);
- zakres i treść uzasadnionych opinii, z możliwością ustalenia wytycznych (brytyjska Izba Gmin);
- klarowne wyjaśnienie zasad pomocniczości i proporcjonalności – jak to, które znalazło się w niedawnej uzasadnionej opinii brytyjskiej Izby Gmin w sprawie prawa do podejmowania działania zbiorowego, zawierające z punkcie 6 klarowne i użyteczne wyjaśnienie zasady pomocniczości. Znaczący jest zwłaszcza cytat z punktu 6 „Wspólnota stanowi jedynie w koniecznym zakresie“; dotyczy to zarówno pomocniczości, jak i proporcjonalności. Wytyczne te można również wykorzystać do wymiany dobrych praktyk wśród parlamentów narodowych. (niderlandzka Izba Druga);
- takie wytyczne powinny w pełni wyjaśniać zasady pomocniczości i proporcjonalności oraz ich interpretację (belgijska Izba Deputowanych).

Austriackie Rada Narodowa i Bundesrat⁷ zasugerowały, że dyskusja nad tym elementem wytycznych powinna nastąpić na forum COSAC.

W grupie 17 parlamentów (izb), które nie poparły pomysłu ustalenia wytycznych w celu poprawienia skuteczności kontroli pomocniczości znalazły się fińska Eduskunta, która „zdecydowania sprzeciwiłaby się takiej propozycji”, dodając, że „nie może to i nie powinno być ograniczone żadnymi zewnętrznymi regułami” i polski Senat, który zasugerował, że należałoby stosować zestaw kryteriów „nie mających obowiązkowego charakteru”. Izby irlandzkiego Oireachtasu stwierdziły, że „ponieważ pomocniczość jest trudna do zdefiniowania a ściśle wytyczne mogą naruszać autonomię parlamentów narodowych, [jego] zdaniem najlepszym rozwiązaniem jest wymiana najlepszych praktyk między parlamentami narodowymi”. Francuskie Zgromadzenie Narodowe również wyraziło pewne obawy co do bardziej precyzyjnej definicji pomocniczości, która prowadziłaby do ograniczenia marginesu swobody parlamentów narodowych w kontekście tego, co określa jako „wymiar polityczny” kontroli pomocniczości. W podobnym duchu niderlandzka Izba Pierwsza stwierdziła, że jest otwarta na dyskusję, lecz nie opowiada się za uściśleniem narzucającym ograniczenie interpretacji kryteriów kontroli pomocniczości.

Podsumowując ten punkt, można stwierdzić, że parlamenty (izby) wyraźnie dzielą się na dwie grupy, z których jedna zgadza się a druga nie zgadza się z twierdzeniem, że pomocniczość i proporcjonalność mają jednakowy status oraz że proporcjonalność jest nieodłącznym elementem pomocniczości. Można jednak zauważyć, że niemal wszystkie parlamenty (izby) na ogół uwzględniają zasadę proporcjonalności przy badaniu projektów aktów ustawodawczych.

W sprawie kontroli pomocniczości pojawiły się różne odpowiedzi na pytanie o to, jak często uwzględniane są obecnie w ramach tych kontroli kryteria proporcjonalności, przy czym część z nich posługuje się tymi kryteriami rzadko lub czasem, zaś o kilka więcej czyni to często lub zawsze. Jednak większość parlamentów (izb) stwierdziła, że nie uważa, by kontrole pomocniczości były skuteczne bez włączenia kontroli proporcjonalności.

⁷ Rządząca większość partii SPÖ (S&D) i ÖVP (EPP)

W sprawie dalszej współpracy połowa parlamentów (izb) stwierdziła potrzebę dalszego wyjaśniania kryteriów pomocniczości stosowanych przez parlamenty narodowe, jak również w odpowiedzi na pytanie, czy należy ustalić wytyczne służące poprawie skuteczności kontroli pomocniczości, prawie tyle samo parlamentów (izb) odpowiedziało twierdząco, co przecząco.

1.2 Dialog polityczny

Koncepcja dialogu politycznego została wprowadzona przez przewodniczącego Komisji Europejskiej Barroso w 2006 roku.⁸ Jest to ogólny termin, odnoszący się do szeregu sposobów usprawniania komunikacji między parlamentami narodowymi a Komisją Europejską. Od czasu wprowadzenia dialogu politycznego nastąpiła jego ewolucja i znaczna intensyfikacja, dzięki czemu parlamenty narodowe uzyskały silniejszy głos i większą rolę w niezależnym kształtowaniu spraw UE i wywieraniu na nie wpływu.

Celem punktu 1.2 raportu półrocznego jest wymiana informacji i próba udokumentowania obecnych działań prowadzonych w ramach dialogu politycznego. Zostanie tu przeanalizowany aktualny stan rozwoju dialogu politycznego, ze wskazaniem jego ewolucji w ciągu ostatnich sześciu lat oraz możliwości jego dalszego usprawnienia.

1.2.1 Działania w ramach dialogu politycznego

Nastąpiło wiele zmian, o których należy wspomnieć, zważywszy że większość parlamentów (izb) podjęła **dialog polityczny** w takiej czy innej formie. Zgodnie z odpowiedziami parlamentów (izb) na pytania zawarte w kwestionariuszu, 30 parlamentów (izb) nadesłało do Komisji opinie na piśmie, natomiast około 25 miało inne kontakty z Komisją lub odbyło wizyty dwustronne w ramach współpracy z instytucjami europejskimi.⁹ 11 parlamentów (izb) podawało przykłady innych form działalności, które uznawały za część dialogu politycznego, w tym:

- organizowane przez Komisję wizyty studyjne dla pracowników parlamentu narodowego poświęcone tematyce nowego ładu gospodarczego i rynków finansowych (włoski Senat Republiki);
- poprzedzające proces legislacyjny konsultacje Komisji w sprawie konkretnych projektów, jak na przykład nieformalne spotkanie między parlamentami narodowymi a DG do Spraw Wewnętrznych dotyczące kontroli parlamentarnej nad Europolem, które odbyło się w kwietniu 2012 roku (czeska Izba Poselska);
- spotkania między komisjami parlamentarnymi i europosłami (francuski Senat i Niemiecki Bundestag);

⁸ Komunikat Komisji „Plan osiągnięcia wyników dla Europy z myślą o obywatelach” KOM (2006) 211 wersja ostateczna <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0211:FIN:PL:HTML>

⁹ Zob. również sprawozdania roczne Komisji Europejskiej za lata 2005-2011 na temat stosunków między Komisją Europejską a parlamentami narodowymi, zawierające przyjętą przez Komisję definicję dialogu politycznego i inne informacje na ten temat http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_en.htm

- organizowanie z dużą regularnością technicznych spotkań informacyjnych (*technical briefings*) dla parlamentarzystów przez personel <Komisji Europejskiej (niderlandzka Izba Druga).

Pomimo podejmowania tego rodzaju działalności niektóre parlamenty (izby) nie uważają takich kontaktów za część dialogu politycznego. Fińska Eduskunta stwierdziła, że dialog polityczny odbywa się między Republiką Finlandii a Unią i uznała inne kontakty za „nic innego jak zwykłe informowanie opinii publicznej i lobbting”. Szwedzki Riksdag uznał, że oświadczenia komisji Riksdagu w sprawie zielonych i białych ksiąg oraz pozalegislacyjnych komunikatów Unii Europejskiej należy, zgodnie z opinią jego Komisji ds. Konstytucji, traktować jako wstępne poglądy nie mające konstytucyjnie wiążącego charakteru.

1.2.2. Przedstawienie programu prac Komisji (PPK)

Z otrzymanych 40 odpowiedzi wynika, że 14 parlamentów (izb) nigdy nie przeprowadziło dyskusji z komisarzem lub urzędnikami Komisji na temat **rocznego programu prac Komisji**.¹⁰ Niewielka liczba parlamentów (izb) - dziewięć – otrzymywała prezentację od komisarza lub przedstawicielstwa Unii Europejskiej co roku. Mniej, bo sześć, otrzymało prezentację od komisarza lub urzędników lub rozpoczęło nie dawniej niż rok temu lub dopiero niedawno proces, który może stać się corocznym procesem dyskusji nad PPK z komisarzem. Pięć parlamentów (izb) przeprowadziło dwie dyskusje z komisarzami. Jeden z nich (duński Folketing) stwierdził, że od tego czasu nie podejmował wspomnianego procesu, preferując debatę nad PPK między komisją spraw zagranicznych a ministrem spraw zagranicznych.

1.2.3. Częstotliwość przedstawiania konkretnych projektów w parlamentach przez Komisję

Wszystkie parlamenty (izby) poza kilkoma poinformowały o regularnym **przedstawianiu komisjom parlamentarnym konkretnych projektów** przez właściwego komisarza lub pracowników krajowego przedstawicielstwa UE. Częstotliwość takich prezentacji jest bardzo różna. Z jednej strony włoska Izba Deputowanych odbyła od 2008 roku 25 przesłuchań z udziałem komisarzy europejskich, z których większość była poświęcona prezentacji konkretnych projektów Komisji Europejskiej i dyskusji nad nimi. Z drugiej strony, dwa parlamenty (izby) poinformowały, że prezentacje odbywają się „nieczęsto” (Izby irlandzkiego Oireachtasu) lub „niezbyt często ” (czeska Izba Poselska). Cztery parlamenty (izby) (fińska Eduskunta, Słowacka Rada Narodowa, słoweńska Rada Narodowa, Belgijski Senat i Luksemburska Izba Deputowanych) poinformowały, że nigdy nie odbyła się u nich prezentacja lub że nie było takiej okazji.

Wskazuje się też bardzo różne uzasadnienia prezentacji lub ich zawartość merytoryczną, choć wyraźnie widoczne jest zainteresowanie ze strony wielu parlamentów (izb) otrzymywaniem prezentacji na temat wieloletnich ram finansowych, nowych przepisów dotyczących zarządzania gospodarczego i na temat reformy WPR. Odbywały się prezentacje dla komisji dotyczące wielu spraw, w tym:

- oceny strategii lizbońskiej;
- strategii informacyjnej Komisji;

¹⁰ *ibid*

- polityki regionalnej i polityki spójności UE;
- ochrony środowiska oraz związanego z nią pakietu klimatyczno-energetycznego UE;
- strategii rozszerzania UE;
- partnerstwa wschodniego;
- zielonej księgi w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej;
- strategii „Europa 2020”;
- zaleceń Komisji Europejskiej dla poszczególnych krajów z 30 maja 2012 r.;
- Aktu o jednolitym rynku;
- wspólnego systemu podatku od transakcji finansowych;
- wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych;
- stosowania przepisów dorobku prawnego Schengen;
- europejskiego „Planu działania prowadzącego do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 roku”;
- polityki wielojęzyczności oraz strategii językowej i edukacyjnej Unii Europejskiej;
- rozporządzenia w sprawie agencji ratingowych (CRA III);
- kwestii emerytalnych;
- ochrony danych.

Może cieszyć fakt, że – z zastrzeżeniem sprzecznych potrzeb – komisarze zdają się być skłonni włączać się, jak również swój personel w dyrekcjach generalnych i w przedstawicielstwach UE w stolicach do dyskusji nad szeroką gamą konkretnych zagadnień.

1.2.4. Wzmacnianie dialogu politycznego z instytucjami europejskimi

Pomimo istnienia dowodów na prowadzenie dialogu politycznego, większość parlamentów narodowych (36 z 40 parlamentów (izb), które nadesłały odpowiedzi) oświadczyła, że wierzy w **potrzebę wzmocnienia dialogu politycznego** ze wszystkimi instytucjami europejskimi, lecz z położeniem szczególnego nacisku na współpracę z Komisją. Propozycje parlamentów w tym zakresie są liczne i zróżnicowane oraz obejmują:

1. stosowanie przez parlamenty narodowe w większym stopniu ścisłych i rzeczowych zaleceń dla Komisji, aby zapewnić uzyskiwanie od Komisji odpowiedzi o lepszej jakości (brytyjska Izba Lordów and niderlandzka Izba Druga);
2. szybsze i bardziej merytoryczne odpowiedzi Komisji na kierowane do niej opinie (brytyjska Izba Lordów, izby irlandzkiego Oireachtasu, portugalskie Zgromadzenie Republiki, włoska Izba Deputowanych, niderlandzka Izba Druga, hiszpańskie Kortezy Generalne, Niemiecki Bundesrat i niderlandzka Izba Pierwsza);
3. opisanie przez Komisję wpływu kierowanych do niej opinii na kształtowanie przepisów lub polityki (maltańska Izba Deputowanych i włoska Izba Deputowanych);
4. więcej konsultacji Komisji z parlamentami narodowymi przed przedstawieniem projektów legislacyjnych, zwłaszcza poprzez organizowanie spotkań przygotowawczych w celu przedyskutowania politycznie ważnych projektów (Francuskie Zgromadzenie Narodowe, czeski Senat i szwedzki Riksdag);
5. częstsze wizyty komisarzy w parlamentach narodowych służące wyjaśnieniu projektów, łącznie ze stosowaniem obowiązkowego harmonogramu wizyt komisarzy w parlamentach narodowych (polski Senat, cypryjska Izba Reprezentantów, słowacka Rada Narodowa, grecka Izba Deputowanych i rumuński Senat).

Włoski Senat Republiki i francuski Senat były jedynymi parlamentami (izbami), które pozytywnie skomentowały dialog polityczny z Komisją. Włoski Senat Republiki stwierdził, że uważa go za „skuteczny i zadowolający, dzięki pisemnym odpowiedziom na opinie parlamentów narodowych. Takie odpowiedzi, które odnoszą się do poszczególnych izb, stały się ostatnio dokładniejsze, co pozwala parlamentarzystom narodowym lepiej zrozumieć stanowiska Komisji i proces rozpatrywania projektów ustawodawczych.”

Skuteczne wykorzystywanie wizyt jako instrumentu oraz potrzeba wzmocnienia kontaktów z Komisją i zwiększenia liczby wizyt w ramach dialogu politycznego

Jak już zauważono, istnieje znaczna różnica między parlamentami narodowymi pod względem liczby **kontaktów lub wizyt** w relacjach z Komisją, mających na celu omówienie projektów lub innych spraw. Większość parlamentów narodowych (izb) – 36 z 40 które udzieliły odpowiedzi – uważa jednak odbywające się wizyty za skuteczne narzędzie w ramach dialogu politycznego do dyskusowania nad strategicznymi propozycjami lub inicjatywami. Wydaje się, że osobiste kontakty wynikające z tych wizyt stwarzają możliwość podejmowania przydatnych dyskusji o sprawach o strategicznym znaczeniu dla parlamentów narodowych. Z uwagi na użyteczność takich kontaktów, 36 z 39 parlamentów (izb), które udzieliły odpowiedzi uważa, że te kontakty należy wzmocnić.

Poniższa tabela pokazuje, w jaki sposób można wzmocnić kontakty i zwiększyć liczbę wizyt zdaniem respondentów:

Odpowiedzi¹¹	%	Liczba
Systematyczna coroczna prezentacja PPK w parlamentach narodowych	67	24
Przedstawianie konkretnych projektów przez Komisję Europejską w parlamentach narodowych (na żądanie)	89	32
Dyskusje z zaproszonymi komisarzami na spotkaniach COSAC	81	29
Korzystanie w większym stopniu z wideokonferencji z komisarzami	44	16
łącznie liczba respondentów		36

Wyraźnie widać, że najbardziej preferowanym rozwiązaniem jest podejście bardziej dostosowane do indywidualnych potrzeb poszczególnych parlamentów narodowych. Dwa parlamenty (izby) (portugalskie Zgromadzenie Republiki i duński Folketing) uważają, że dialog polityczny można usprawnić, jeśli uwzględni się wprowadzenie w życie pomysłów, o których mowa w ust. 6 uwag XLVII COSAC w Kopenhadze z kwietnia 2012 roku, do których Komisja się ustosunkowała.¹²

Ścisła współpraca między parlamentami narodowymi w zakresie projektów budzących szczególne obawy

¹¹Gdzie „Liczba” oznacza rzeczywistą liczbę parlamentów (izb), które nadesłały odpowiedzi a procent (%) określa stosunek rzeczywistej liczby odpowiedzi to łącznej liczby respondentów.

¹²<http://www.cosac.eu/denmark2012/plenary-meeting-of-the-xlvii-cosac-22-24-april-2012> i listowna odpowiedź Komisji D(2012) 784008, 28 czerwca 2012 r.

Zapytano, czy parlamenty (izby) poparłyby **ściślejszą współpracę między parlamentami narodowymi w celu dyskusowania projektów o szczególnym znaczeniu i dla których wydano wiele uzasadnionych opinii (UO)**, mimo iż próg¹³ określony w Traktacie z Lizbony niezbędny dla ponownego rozpatrzenia projektu przez Komisję nie został osiągnięty. Większość parlamentów narodowych (izb) – około 34 z 39, które udzieliły odpowiedzi, opowiedziało się za takim rozwiązaniem.

Na pytanie formę tej współpracy udzielono następujących odpowiedzi:

Odpowiedzi¹⁴	%	Liczba
Listy między przewodniczącymi właściwych komisji przedstawiające ogólne opinie innym parlamentom narodowym	68	23
Prowadzenie dyskusji między przedstawicielami parlamentów narodowych w Brukseli	71	24
Prowadzenie dyskusji na forum COSAC	85	29
Łączna liczba respondentów		34

Najbardziej preferowanym wariantem jest odbywanie dyskusji na forum COSAC. Jednak ponad połowa respondentów miała inne pomysły, które również mogą być interesujące. Były to między innymi:

1. korzystanie w większym stopniu z IPEX i innych zasobów on-line (węgierskie Zgromadzenie Narodowe, brytyjska Izba Lordów i duński Folketing);
2. kierowanie wspólnych listów do Komisji w imieniu kilku parlamentów w celu nadania większej wagi ich wspólnym obawom (niderlandzka Izba Druga);
3. zwiększenie liczby spotkań roboczych przy okazji COSAC, jak organizowane przez duńską prezydencję, lub innych bliższych kontaktów (polski Sejm, bułgarskie Zgromadzenie Narodowe i rumuński Senat);
4. wymiana informacji między parlamentarzystami przy okazji COSAC oraz spotkań komisji branżowych lub nieoficjalnych wizyt parlamentarzystów w innych parlamentach (portugalskie Zgromadzenie Republiki, duński Folketing, brytyjska Izba Lordów i rumuńska Izba Deputowanych);
5. korzystanie w większym stopniu z wideokonferencji (brytyjska Izba Lordów i szwedzki Riksdag);
6. intensywniejszy dialog z przedstawicielami parlamentów narodowych, który miał ostatnio miejsce wraz z uruchomieniem procedury żółtej kartki w sprawie projektu Monti II¹⁵ (belgijska Izba Deputowanych).

Dwa parlamenty (izby) oświadczyły, że są zadowolone z obecnych rozwiązań (tzn. szwedzki Riksdag i słoweńska Rada Narodowa), natomiast fińska Eduskunta stwierdziła, że „nie sprzeciwia się żadnej wymianie informacji na jakikolwiek aktualny temat, lecz można to

¹³ W sprawie progu zob. art. 7 Protokołu (nr 2) do Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej [Dz.U. C83/206 z 30.3.2010]

¹⁴ Gdzie „Liczba” oznacza rzeczywistą liczbę parlamentów (izb), które nadesłały odpowiedzi a procent (%) określa stosunek rzeczywistej liczby odpowiedzi to łącznej liczby respondentów.

¹⁵ KOM (2012) 130; projekt rozporządzenia Rady w sprawie wykonywania prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług

czynić szybko przy wykorzystaniu istniejących środków łączności. Bylibyśmy przeciwni nowemu sformalizowanemu modelowi współpracy.”

Zacieśnienie współpracy między parlamentami narodowymi a Komisją w sprawie projektów budzących szczególne obawy

W podobnym duchu zadano pytanie o to, czy parlamenty (izby) poparłyby **zacieśnienie współpracy z Komisją w sprawie projektów budzących szczególne obawy**. 37 z 40 parlamentów (izb), które udzieliły odpowiedzi opowiedziało się za zacieśnieniem współpracy.

Odpowiedzi¹⁶	%	Liczba
Rozszerzone odpowiedzi Komisji Europejskiej na UO	81	30
Zwrócenie uwagi kolegium komisarzy	57	21
Nieformalny dialog z przedstawicielami parlamentów narodowych w Brukseli	68	25
Prowadzenie dyskusji na spotkaniach COSAC	76	28
Łączna liczba respondentów		37

Jak widać z odpowiedzi na wcześniejsze pytania, większość parlamentów (31) oczekiwałoby rozszerzonych odpowiedzi Komisji na UO kierowane do niej przez parlamenty (izby). W dalszej kolejności wymieniono wykorzystywanie COSAC do prowadzenia dalszych dyskusji i włączenie w większym stopniu przedstawicieli parlamentów narodowych. Wśród zgłoszonych propozycji znalazły się: dalsze dyskusje z komisarzami na odpowiednich spotkaniach komisji branżowych, wideokonferencje między odpowiedzialnym komisarzem a parlamentami (izbami) składającymi UO w sprawie projektu – z ewentualnym udziałem odpowiednich europosłów, jak również możliwość przyjęcia doraźnego komunikatu w przypadku dużej liczby UO.

Fińska Eduskunta stwierdziła również stanowczo, że „obecne opóźnienia i brak merytorycznej treści w odpowiedziach Komisji na UO są nie do przyjęcia. Wszystkich odpowiedzi powinien udzielać komisarz odpowiedzialny za daną sprawę (a w szczególnie ważnych przypadkach przez kolegium) i to zanim kwestia zgłoszona przez parlament narodowy zostanie rozpatrzona w Radzie.”

Podsumowując ten punkt, należy stwierdzić, że większość parlamentów (izb) podjęła pewną formę dialogu politycznego, przeważnie w formie opinii na piśmie. Jednak większość stwierdziła również, że ten dialog polityczny można by wzmocnić lub wzbogacić, proponując szereg sposobów na jego udoskonalenie. Parlamenty (izby) na ogół oczekiwałyby szybszych i bardziej merytorycznych reakcji Komisji na zgłaszane przez nie obawy.

Większość parlamentów (izb) nigdy nie odbyła dyskusji z komisarzem czy personelem Komisji na temat programu prac Komisji. Istnieją jednak dowody na utrzymywanie istotnych i częstych kontaktów z Komisją i/lub jej personelem w sprawie konkretnych projektów Komisji. Parlamenty (izby) oczekiwałyby zwiększenia liczby wizyt, zwłaszcza przygotowanych indywidualnie przez komisarzy z myślą o potrzebach poszczególnych parlamentów (izb).

¹⁶ Gdzie „Liczba” oznacza rzeczywistą liczbę parlamentów (izb), które nadesłały odpowiedzi a procent (%) określa stosunek rzeczywistej liczby odpowiedzi to łącznej liczby respondentów.

Parlamenty (izby) na ogół poparły zacieśnienie i zwiększenie częstotliwości kontaktów z innymi parlamentami (izbami) i Komisją w odniesieniu do projektów budzących szczególne obawy i dla których wydano wiele UO. W raporcie zostały wskazane formy tych kontaktów.

ROZDZIAŁ 2: TRAKTAT O STABILNOŚCI, KOORDYNACJI I ZARZĄDZANIU W UNII GOSPODARCZEJ I WALUTOWEJ A ROLA PARLAMENTÓW

Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu (TSKZ) w Unii Gospodarczej i Walutowej stanowi w art. 13, że „zgodnie z postanowieniami tytułu II Protokołu (nr 1) w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej załączonego do Traktatów Unii Europejskiej, Parlament Europejski oraz parlamenty narodowe Umawiających się Stron wspólnie ustalą organizację oraz działania informacyjne w odniesieniu do konferencji przedstawicieli odpowiednich komisji Parlamentu Europejskiego i przedstawicieli odpowiednich komisji parlamentów narodowych mającej na celu omówienie polityk budżetowych oraz innych kwestii będących przedmiotem niniejszego Traktatu”.

Celem tego rozdziału jest wymiana informacji o aktualnym stanie ratyfikacji Traktatu.¹⁷ Ma on również na celu zainicjowanie debaty nad możliwymi sposobami zorganizowania powyższej konferencji oraz wskazaniem najwłaściwszego forum do jej przeprowadzenia.

2.1 Ratyfikacja TSKZ

Spośród 25 państw członkowskich (co oznacza 36 parlamentów (izby)), które są sygnatariuszami TSKZ, 17 parlamentów narodowych (izb) odpowiedziało, że **dokument ratyfikacyjny został złożony**,¹⁸ natomiast 22 parlamenty (izby) (z których 4 izby nie są sygnatariuszami TSKZ) odpowiedziały, że powyższy dokument nie został jeszcze złożony.

Jeśli chodzi o przewidywany **harmonogram składania dokumentu ratyfikacyjnego**, większość parlamentów (izb) szacowała, że proces ratyfikacyjny zostanie rozpoczęty, przeprowadzony lub zakończony w drugiej połowie 2012 roku, a kilka z nich konkretnie wskazało, że proces ratyfikacyjny zostanie zakończony jesienią 2012 roku. Szwedzki Riksdag stwierdził, że proces ratyfikacyjny odbędzie się w czasie sesji parlamentarnej 2012-2013. Niemiecki Bundestag i Bundesrat przyjęły ustawę ratyfikującą Traktat 29 czerwca 2012 r. i po wydaniu stosownego orzeczenia przez niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny ustawa została podpisana. Cyprijska Izba Reprezentantów wskazała, że TSKZ nie podlega ratyfikacji przez Izbę Reprezentantów, wyjaśniając, że zgodnie z cyprijską konstytucją każda umowa międzynarodowa z obcym państwem lub organizacją międzynarodową, dotycząca spraw handlowych i gospodarczych jest zawierana na podstawie decyzji Rady Ministrów.

Maltańska Izba Deputowanych stwierdziła, że choć dokument ratyfikacyjny został złożony 29 czerwca 2012 r. nie podjęto jeszcze decyzji o ustaleniu harmonogramu debaty w parlamencie. Belgijska Izba Deputowanych wskazała, że „rząd federalny chce zakończyć całą procedurę do końca 2012 roku”. Niderlandzka Izba Druga stwierdziła, że dokument

¹⁷ Informacje te opierają się na odpowiedziach parlamentów (izb) i są aktualne w chwili pisania raportu, zaś od tego czasu sytuacja mogła ulec zmianie.

¹⁸ W chwili pisania raportu 12 państw członkowskich już dokonało ratyfikacji: Grecja, Irlandia, Hiszpania, Włochy, Cypr, Austria, Portugalia, Słowenia (8 państw członkowskich ze strefy euro) oraz Dania, Łotwa, Litwa i Rumunia (4 państwa członkowskie spoza strefy euro). Odpowiada to 17 izbom - plus Cypr, który nie dokonał ratyfikacji ustawą parlamentu.

ratyfikacyjny dotyczący TSKZ został złożony 3 lipca 2012 r., zaś Komisja Finansów rozpatrzy sprawę po wyborach powszechnych, które odbędą się 12 września 2012 r.

2.2. Wzmocnienie współpracy międzyparlamentarnej na podstawie roli przypisanej parlamentom narodowym przez art. 13 TSKZ

Art. 13 przewiduje stworzenie forum z udziałem przedstawicieli Parlamentu Europejskiego i odpowiednich komisji parlamentów narodowych w celu przeprowadzenia dyskusji nad kwestiami wynikającymi z wprowadzenia w życie TSKZ. W odpowiedziach na pytania zawarte w kwestionariuszu dotyczące tego tematu niektóre parlamenty (izby) przyznały, że istnieje potrzeba współpracy międzyparlamentarnej i wyraziły pogląd, że art. 13 TSKZ przyczynia się do **wzmocnienia współpracy parlamentarnej** w zakresie polityki budżetowej. Natomiast dziewięć parlamentów narodowych (izb) stwierdziło, że nie debatowało jeszcze nad tą kwestią ani nie podjęło formalnej decyzji. Ponadto Parlament Europejski stwierdził, że choć jest bardzo zainteresowany wzmocnieniem współpracy międzyparlamentarnej obecnie rozwijanej w ramach semestru europejskiego, zastanawia się nad tą kwestią i nie zajął jeszcze formalnego stanowiska w sprawie wprowadzenia w życie art. 13.

Niektórzy wyrazili opinię, że należy wzmocnić współpracę międzyparlamentarną w oparciu o istniejące fora. Fińska Eduskunta nazwała art. 13 „zbędnym” i wskazała COSAC jako preferowane forum do dyskusji, natomiast włoska Izba Deputowanych stwierdziła, że każda decyzja w wprowadzeniu w życie art. 13 powinna być podejmowana przez konferencję przewodniczących parlamentów Unii Europejskich. Duński Folketing zasugerował, że parlamenty (izby) muszą przede wszystkim zaangażować się indywidualnie w ściślejszy dialog polityczny z Komisją Europejską w kwestiach związanych ze współpracą gospodarczą w ramach paktu fiskalnego i semestru europejskiego oraz dodał, że art. 13 mógłby stanowić uzupełnienie tej współpracy pod względem wymiany najlepszych praktyk między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim. Hiszpańskie Kortezy Generalne poparły organizowanie rocznego spotkania budżetowego, podczas którego można byłoby dyskutować nad koordynacją polityk budżetowych państw członkowskich.

2.3 Odpowiednie forum do dyskusji nad polityką budżetową i innymi kwestiami, o którym mowa w art. 13 TSKZ

Jeśli chodzi o **odpowiednie forum do dyskusji** nad polityką budżetową i innymi kwestiami, o których mowa w art. 13 TSKZ, 10 parlamentów narodowych (izb) nie podjęło jeszcze formalnej decyzji. Ponadto Parlament Europejski nie zajął formalnego stanowiska w sprawie wprowadzenia w życie wspomnianego art. 13. Niektóre parlamenty (izby) (cypryjska Izba Reprezentantów, duński Folketing, izby irlandzkiego Oireachtasu i szwedzki Riksdag) wyraźnie oświadczyły, że niepotrzebne są żadne nowe struktury.

W tym kontekście niektóre parlamenty (izby) dość elastycznie podchodzą do formuły tej debaty, przekazując m.in. następujące uwagi na ten temat:

- „właściwym forum byłoby spotkanie COSAC, podobnie jak konferencja przewodniczących komisji finansów oraz WSK” (Grecka Izba Deputowanych);
- „szybkim rozwiązaniem byłoby spotkanie międzyparlamentarne zorganizowane przez odpowiednie komisje Parlamentu Europejskiego” (maltańska Izba Deputowanych);

- COSAC lub półroczne spotkania przewodniczących komisji budżetowych (węgierskie Zgromadzenie Narodowe).

Inni preferowali organizowanie przyszłych spotkań na poziomie komisji. Przykładowe uwagi na ten temat:

- można do tego wykorzystywać spotkania przedstawicieli komisji finansów (luksemburska Izba Deputowanych);
- „Zgodnie z art. 13 współpraca będzie polegać na organizowaniu konferencji przewodniczących odpowiednich komisji” (estoński Riigikogu);
- można by prowadzić dyskusje „na półrocznych spotkaniach przewodniczących komisji finansów i budżetowych” (szwedzki Riksdag);
- „Forum to mogłoby mieć formę spotkania międzyparlamentarnego z udziałem przedstawicieli komisji finansów i komisji budżetowych parlamentów narodowych, jak również Komisji do Spraw Gospodarczych i Monetarnych Parlamentu Europejskiego” (cypryjska Izba Reprezentantów).

Portugalskie Zgromadzenie Republiki i izby irlandzkiego Oireachtasu wskazały, że powinna być organizowana przez państwo członkowskie sprawujące prezydencję w Radzie i pod jego przewodnictwem specjalna konferencja z udziałem parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego.

Natomiast inni zaproponowali COSAC jako odpowiednie forum do promowania wymiany informacji, najlepszych praktyk i opinii w tym zakresie:

- „COSAC lub organ o podobnej strukturze byłby najodpowiedniejszym forum” (Czeski Senat);
- „dyskusje... najlepiej byłoby prowadzić w ramach COSAC poprzez zapraszanie do udziału w nich członków właściwych komisji” (duński Folketing);
- „COSAC lub doraźne spotkanie w ramach struktury COSAC” (fińska Eduskunta);
- „uważa za właściwe zorganizowanie przez COSAC konferencji międzyparlamentarnej na określone tematy wymienione w art. 13 TSKZ, nie wykluczając innych propozycji” (niderlandzka Izba Druga).

Niektóre parlamenty (izby) stwierdziły, że można byłoby powołać konferencję na wzór Międzyparlamentarnej Konferencji ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Obrony (belgijska Izba Deputowanych, francuski Senat, rumuńska Izba Deputowanych and hiszpańskie Kortezy Generalne).

Włoska Izba Deputowanych ponownie podkreśliła, że „każda decyzja w sprawie wprowadzenia w życie art. 13 TSKZ powinna być podejmowana przez Konferencję Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej”. Brytyjska Izba Gmin wskazała ponadto, że formę kontroli międzyparlamentarnej na podstawie art. 13 należy najpierw przedyskutować i uzgodnić na odpowiednim forum – albo na Konferencji Przewodniczących albo COSAC. Ponadto francuski Senat i rumuńska Izba Deputowanych oraz belgijska Izba Deputowanych stwierdziły, że właściwy byłby model konferencji międzyparlamentarnej przyjęty dla wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony.

2.4 Skład uczestników forum

11 parlamentów narodowych (izb) oraz Parlament Europejski nie miało formalnego poglądu ani nie dyskutowało jeszcze na temat **składu uczestników forum**. Czeski Senat i duński Folketing zaproponowały równą liczbę delegatów z każdego parlamentu narodowego i Parlamentu Europejskiego. Cypryjska Izba Reprezentantów oświadczyła, że skład powinien „zapewniać równowagę pod względem zaangażowania parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego”. Belgijska Izba Deputowanych i rumuńska Izba Deputowanych zasugerowały, że reprezentacja każdego z parlamentów narodowych powinna składać się z 6 deputowanych oraz 12 europosłów.

Francuskie Zgromadzenie Narodowe¹⁹ zaproponowało zorganizowanie konferencji w elastycznej formule „inspirowanej przez praktykę COSAC”, z udziałem sześciu członków komisji finansów i innych zainteresowanych komisji z każdego państwa członkowskiego, zaś fińska Eduskunta zaproponowała konferencję o formule nieuregulowanej, na ile jest to możliwe, natomiast włoska Izba Deputowanych ponownie wyraziła stanowisko, że każdą decyzję w sprawie wprowadzenia w życie art. 13, w tym składu uczestników forum, powinna podejmować Konferencja Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej.

Brytyjska Izba Lordów zasugerowała, że jeśli forum miałoby dyskutować szersze kwestie niż przewidziane traktatem, pożądany byłby udział parlamentów (izb), które nie są stronami traktatu. Bułgarskie Zgromadzenie Narodowe i czeska Izba Poselska zaproponowały, że w takiej konferencji powinni uczestniczyć również przedstawiciele parlamentów narodowych spoza strefy euro. Niderlandzka Izba Druga była zdania, że „na konferencję powinni zostać zaproszeni również przedstawiciele właściwych komisji parlamentów państw członkowskich (lub kandydujących) UE, które nie są stronami traktatu.”

Austriacka Rada Narodowa i Bundesrat zasugerowały, że ważne jest zapewnienie dialogu między Komisją a parlamentami narodowymi. Poza innymi parlamentami (izbami), również hiszpańskie Kortezy Generalne i estoński Riigikogu zaproponowały udział przewodniczących odpowiednich komisji, zarówno w parlamentach narodowych, jak i w Parlamencie Europejskim.

Podsumowując ten rozdział, należy stwierdzić, że większość parlamentów (izb) poinformowała, że dokument ratyfikacyjny TSKZ nie został jeszcze złożony, wskazując jednak, że w drugiej połowie 2012 roku zostanie wszczęta procedura ratyfikacyjna. Odnośnie do wzmocnienia współpracy parlamentarnej, o którym mowa w art. 13 TSKZ, parlamenty (izby) podkreśliły, że art. 13 stanowi podstawę do bliższej współpracy. Jeśli chodzi o odpowiednie forum i jego skład, pojawiają się – czego przykłady widać również w raporcie – różne poglądy i należy w tej sprawie spodziewać się w przyszłości dalszych dyskusji.

¹⁹ Zob. raport: „Le Gouvernement économique européen face à la crise: le rendez-vous franco-allemand pour porter une ambition pour l'Europe” autorstwa Pierre’a Lequillera.
<http://www.assemblee-nationale.fr/13/europe/rap-info/i4449.asp>

ROZDZIAŁ 3: ENERGIA – TRANSEUROPEJSKA INFRASTRUKTURA ENERGETYCZNA

Projekt Komisji dotyczący wytycznych w sprawie transeuropejskiej infrastruktury energetycznej przyjęty 19 października 2011 r.,²⁰ ma na celu ustalenie zasad rozwoju i współpracy transeuropejskich sieci energetycznych z myślą o zapewnieniu funkcjonowania wewnętrznego rynku energii, bezpieczeństwa dostaw energii w Unii, promocji efektywności energetycznej, rozwoju nowych i odnawialnych form energii oraz promocji międzysystemowych połączeń sieci energetycznych.

Powyższy projekt stanowi część dążeń Unii do modernizowania i rozszerzania europejskiej infrastruktury energetycznej określonych w komunikacie Komisji w sprawie priorytetów w odniesieniu do infrastruktury energetycznej na 2020 rok i w dalszej perspektywie, przyjętym 17 listopada 2010 r.²¹ Wymagało to ustalenia nowej polityki rozwoju infrastruktury w celu koordynowania i optymalizowania rozwoju sieci w Europie. W komunikacie Komisji „Budżet z perspektywy ‘Europy 2020’” przyjętym 29 czerwca 2011 r.²² zaproponowano utworzenie instrumentu „Łącząc Europę” za pomocą którego promowana będzie realizacja priorytetowej infrastruktury energetycznej, transportowej i cyfrowej, z przeznaczeniem budżetu w kwocie 9,12 mld EUR na inwestycje w dziedzinie energetyki.

Rozdział 3 raportu półrocznego ma na celu wymianę informacji dotyczących powyższego projektu między parlamentami (izbami) z myślą o ułatwieniu przeprowadzenia merytorycznej debaty nad tym projektem i przyszłym wprowadzeniu go w życie.

3.1 Kontrola parlamentarna dotycząca projektu

Zapytano parlamenty (izby), czy **poddały kontroli przedmiotowy projekt**, o powody z jakich zgadzają się lub nie zgadzają z określonymi w nim celami oraz czy przedstawiły opinię w ramach dialogu politycznego lub przyjęły inny dokument parlamentarny (np. rezolucję, raport, decyzję, uzasadnioną opinię itp.).

27 z 41 parlamentów (izb) poddało kontroli wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskiej infrastruktury energetycznej i uchylający decyzję nr 1364/2006/EC (KOM(2011) 658), natomiast 14 parlamentów (izb) odpowiedziało, że nie uczyniło tego.

Cztery parlamenty (izby) nadesłały uwagi do wniosku, natomiast 11 przyjęły inny dokument parlamentarny, jak rezolucja lub raport w komisji. Nie wydano żadnej uzasadnionej opinii.

²⁰ Wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskiej infrastruktury energetycznej i uchylający decyzję nr 1364/2006/EC (KOM(2011) 658). - <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0658:FIN:EN:PDF>

²¹ Komunikat Komisji „Priorytety w odniesieniu do infrastruktury energetycznej na 2020 rok i w dalszej perspektywie – plan działania na rzecz zintegrowanej europejskiej sieci energetycznej” (KOM(2010) 677) - [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2010:0677\(01\):FIN:EN:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2010:0677(01):FIN:EN:PDF)

²² Komunikat Komisji „Budżet z perspektywy ‘Europy 2020’” (KOM(2011) 500/I & II wersja ostateczna) - <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0500:FIN:EN:PDF>

Spośród tych, które poddały projekt kontroli, 25 parlamentów (izb) odpowiedziało na pytanie, czy zgadzają się z jego celami, przy czym 17 poparło a osiem częściowo poparło te cele, przy braku głosów przeciwnych.²³

Większość z tych 17 parlamentów (izb), które poparły projekt i jego cele, wyraziła przekonanie, że projekt przyczyni się do osiągnięcia podstawowych celów polityki energetycznej UE, a mianowicie ukończenie budowy wewnętrznego rynku energii, konkurencyjności, dywersyfikacji i bezpieczeństwa dostaw. Dwa parlamenty (izby) (włoski Senat Republiki i Parlament Europejski) powiązały te cele z osiągnięciem celów energetycznych określonych w strategii „Europa 2020”. Niemiecki Bundesrat podkreślił, że skoordynowana rozbudowa infrastruktury energetycznej na poziomie UE jest warunkiem koniecznym osiągnięcia celu polityki energetycznej, którym jest zapewnienie bezpiecznych, przystępnych i przyjaznych dla klimatu dostaw energii zarówno na poziomie europejskim, jak i na poziomie państw członkowskich. Maltańska Izba Deputowanych i niderlandzka Izba uznały ten projekt za priorytetowy a fińska Eduskunta oraz obie izby rumuńskiego parlamentu wskazały, że jest on zbieżny z ich narodowymi priorytetami w dziedzinie energetyki. Estoński Riigikogu wyraził ogólne poparcie dla unijnego planu działania w dziedzinie energii, zaś niderlandzka Izba Druga, szwedzki Riksdag i portugalskie Zgromadzenie Republiki wskazały na potrzebę współpracy w Europie w tej dziedzinie.

Pomimo ogólnego poparcia dla projektu, osiem parlamentów (izb) skrytykowało kilka jego konkretnych aspektów. Poruszając kwestię ogólnej natury, dwie izby brytyjskiego parlamentu uznały proponowany budżet za nadmiernie ambitny, podczas gdy czeski Senat wskazał, że środki na sfinansowanie instrumentu „Łącząc Europę” nie powinny zostać przesunięte z Funduszu Spójności. Słoweńska Rada Narodowa i brytyjska Izba Gmin podzielały wątpliwości co do zasady przyznawania unijnych środków pomocowych, które powinny być ograniczone do projektów o wyraźnej wartości dodanej dla UE przy zachowaniu zasady „konsument płaci” w odniesieniu do inwestycji atrakcyjnych z ekonomicznego punktu widzenia. Natomiast brytyjska Izba Lordów chciałyby, aby efektywność ekonomiczna stała się głównym przedmiotem rozważań. Słoweńska Rada Narodowa i cypryjska Izba Reprezentantów były zaniepokojone przepisami dotyczącymi podziału kosztów inwestycyjnych, które – ich zdaniem – mogłyby stanowić ryzyko dla małych krajów (słoweńska Rada Narodowa) i powinny zapewnić dostosowanie rentowności każdego projektu do poziomu podejmowanego ryzyka (cypryjska Izba Reprezentantów).

Wśród szczególnych obaw poszczególne parlamenty (izby) wymieniały:

- poziom kontroli, którą Komisja miałaby nad przebiegiem projektów i konieczność zapewnienia kluczowej roli państwom członkowskim (brytyjska Izba Lordów);
- niewystarczająca definicja niektórych koncepcji i niejasne zasady funkcjonowania grup regionalnych (słoweńska Rada Narodowa);
- uwarunkowanie regulacyjne i warunki kwalifikowania projektów stanowiących przedmiot wspólnego zainteresowania (PCI) (cypryjska Izba Reprezentantów);

²³ Dwa parlamenty (izby) nie przedstawiły dalszych informacji na temat pozytywnego wyniku kontroli. Pełnie informacje o odpowiedziach poszczególnych parlamentów (izb) można znaleźć w aneksie na stronie internetowej COSAC.

- fakt zwiększenia liczby transgranicznych połączeń międzysystemowych nie powinien zwalniać państw członkowskich z obowiązku wytwarzania zużywanej przez nie energii elektrycznej (francuski Senat);
- potencjalne naruszenie przepisów o planowaniu przestrzennym poszczególnych państw członkowskich i konieczność poszanowania zagwarantowanych konstytucyjnie kompetencji krajów związkowych (landów) w zakresie wprowadzania i kształtowania procedur związanych z planowaniem i udzielaniem pozwoleń (niemiecki Bundesrat).

3.2 Konkretnie kwestie badane w ramach kontroli

Zwrócono się do parlamentów (izb) o informację, czy badały konkretne kwestie występujące w związku ze wspomnianym projektem i miały możliwość udzielenia dodatkowych informacji związanych z tym projektem.

Ochrona środowiska

(i) Warto zauważyć, że dziesięć parlamentów (izb) sprawdzało, czy projekt zapewnia odpowiednią ochronę środowiska przy jednoczesnym promowaniu rozwoju transeuropejskich sieci energetycznych, lecz żaden z nich nie wyraził krytyki w tym zakresie. Na przykład cypryjska Izba Reprezentantów zwróciła uwagę na włączenie przepisów dotyczących ochrony środowiska i zapewnienie Komisji, że działania promowane w ramach tego projektu nie naruszają unijnych przepisów o ochronie środowiska. Tylko w oświadczeniu rządu w brytyjskiej Izba Gmin zwrócono uwagę na potrzebę uzyskania dodatkowych informacji celem zapewnienia możliwości jak najlepszego wydatkowania środków w sposób sprzyjający wzrostowi i przyczyniający się do realizacji celów środowiskowych. Natomiast duński Folketing domagał się nadania większego priorytetu elementom ekologicznym mogącym przyczynić się do osiągnięcia celów na lata 2020 i 2050 w całym projekcie, zaś Parlament Europejski bada możliwość wzmocnienia przepisów o ochronie środowiska w poprawkach.

Przejrzystość i skuteczne uczestnictwo

(ii) Osiem parlamentów (izb) odpowiedziało, że sprawdzało, czy projekt rozporządzenia odpowiednio uwzględnia kwestie przejrzystości i skutecznego uczestnictwa opinii publicznej podczas konsultacji dotyczących proponowanego projektu infrastrukturalnego, w świetle ograniczeń czasowych narzuconych przez procedurę „szybkiej ścieżki” udzielania pozwoleń. Podczas gdy cypryjska Izba Reprezentantów i francuski Senat wyraziły obawy o możliwość przeprowadzenia skutecznych konsultacji społecznych w krótkich terminach wyznaczonych w projekcie, niemiecki Bundesrat z zadowoleniem przyjął znacznie wcześniejsze konsultacje i szersze zaangażowanie opinii publicznej (nie tylko bezpośrednich zainteresowanych). Parlament Europejski przyjrzał się sugestiom dotyczącym sposobów przeprowadzania konsultacji społecznych w celu zapewnienia maksymalnej przejrzystości pomimo ograniczeń czasowych.

Proces udzielania pozwoleń

(iii) 11 parlamentów (izb) potwierdziło, że bada, czy reorganizacja procesu uzyskiwania pozwoleń w ich krajach byłaby potrzebna, by umożliwić wydawanie decyzji w ramach ograniczeń czasowych narzuconych przez rozporządzenie, zwłaszcza w przypadkach, gdy zaangażowanych jest wiele różnych organów. Kilka państw członkowskich będzie musiało dostosować swój proces udzielania pozwoleń, na co wskazują odpowiedzi polskiego Sejmu,

brytyjskiej Izby Lordów, cypryjskiej Izby Reprezentantów i francuskiego Senatu. Niemiecki Bundesrat zwrócił uwagę na fakt, że Niemcy całkowicie zmieniły i znacznie przyspieszyły proces planowania i wydawania pozwoleń na budowę elektroenergetycznych sieci przesyłowych dzięki ustawie o przyspieszeniu rozbudowy sieci (*Netzausbaubeschleunigungsgesetz/NABEG*), której innowacyjne rozwiązania są teraz kwestionowane przez projekt Komisji. Łotewska Saeima wyraziła obawy o wykonalność terminowego utworzenia nowej instytucji do wydawania pozwoleń na projekty będące przedmiotem wspólnego zainteresowania. Szwedzki Riksdag (podobnie jak niemiecki Bundesrat) podkreślił potrzebę poszanowania suwerenności narodowej w zakresie trybu udzielania pozwoleń a fińska Eduskunta przypominała, że proces udzielania pozwoleń musi uwzględniać inne prawowite interesy, jak potrzeba zapewnienia prawidłowości i odpowiedniej fachowości procesów związanych z oceną oddziaływania na środowisko, konstytucyjnie chronione prawa gmin i odpowiednie możliwości partycypacji opinii publicznej i dostępu do informacji.

Projekty stanowiące przedmiot wspólnego zainteresowania

(iv) Dziesięć parlamentów (izb) odpowiedziało, że analizowało kwestię ewentualnych zastrzeżeń z ich strony odnośnie do zawartych w proponowanym rozporządzeniu reguł dotyczących warunków kwalifikowania projektów stanowiących przedmiot wspólnego zainteresowania (*projects of common interest - PCI*) do objęcia ich unijną pomocą. Tylko cypryjska Izba Reprezentantów poruszyła ten punkt jako pierwszą przeszkodę w udzieleniu przez nią poparcia dla propozycji Komisji, przyznając jednak, że dotychczas uwzględniono wiele jej uwag i sugestii dotyczących kryteriów wybierania projektów stanowiących przedmiot wspólnego zainteresowania (PCI). Natomiast francuski Senat oświadczył, że od początku nie ma żadnych zastrzeżeń do ustalonych reguł. Jednocześnie Parlament Europejski badał, czy reguły te można lepiej zdefiniować, zwłaszcza w odniesieniu do zarządzania grupami regionalnymi (o co wniosowała również rumuńska Izba Deputowanych).

3.3 Treść uwag i dokumentów parlamentarnych

15 parlamentów (izb), które zgłosiły uwagi lub przyjęły inny dokument poproszono o przedstawienie streszczenia tych dokumentów. Tylko trzy parlamenty (izby) – bułgarskie Zgromadzenie Narodowe, włoski Senat Republiki i słoweńska Rada Narodowa – wprowadziły uzupełnienia do tego, co już przedstawiono powyżej. Bułgarskie Zgromadzenie Narodowe poparło instrument „łącząc Europę”, zoptymalizowane procedury udzielania pozwoleń (wspomniane również przez słoweńską Radę Narodową), wyznaczenie priorytetowych korytarzy transeuropejskich (włoski Senat Republiki i słoweńska Rada Narodowa), wyznaczanie projektów stanowiących przedmiot wspólnego zainteresowania (włoski Senat Republiki i słoweńska Rada Narodowa). Włoski Senat Republiki opowiedział się również za sieciami inteligentnymi, określeniem roli sponsorów prywatnych przedsiębiorstw przemysłowych w wyznaczeniu koordynatora europejskiego, modelem dokonywania wyboru między uproszczonymi procedurami wydawania zezwoleń, unikając ryzyka, że nowa metodyka analizy nakładów i efektów narazi użytkowników na koszty, oraz klauzulą ochronną na rzecz ekonomicznie uzasadnionych inwestycji.

Prezydencja Rady i sprawozdawca Parlamentu Europejskiego zobowiązują się do działania na rzecz przyjęcia projektu przez współlegislatorów do końca 2012/początku 2013 roku. W

zależności od wyników negocjacji w ramach dialogu Parlament Europejski może przyjąć stanowisko na posiedzeniu plenarnym w styczniu 2013 roku.

Podsumowując ten rozdział, należy stwierdzić, że odpowiedzi na pytania pokazują, że dwie trzecie respondentów (izb) poddało kontroli powyższy projekt, natomiast jedna trzecia nie zdecydowała się na to. Spośród parlamentów (izb), które badały wspomniany projekt dwie trzecie poparły jego cele a jedna trzecia poparła je częściowo; żaden nie był przeciwny. Jednak kilka parlamentów narodowych wyraziło pewne obawy związane z różnymi konkretnymi aspektami powyższego projektu, które zostały udokumentowane w raporcie.

Z odpowiedzi parlamentów (izb) można wywnioskować, że przyszłe dyskusje międzyparlamentarne nad meritum tego projektu skupiać się na kwestiach związanych z finansowaniem, podziałem unijnych środków pomocowych, rozkładem kosztów inwestycyjnych, poziomem kontroli sprawowanej przez Komisję nad kierunkiem realizacji inwestycji oraz roli państw członkowskich, sposobami działania grup regionalnych, uwarunkowaniami regulacyjnymi i kryteriami kwalifikowania projektów stanowiących przedmiot wspólnego zainteresowania oraz kształtem procedur związanych z uzyskiwaniem pozwoleń, jak również argumentami dotyczącymi przeprowadzania znacznie wcześniejszych konsultacji i większego zaangażowania opinii publicznej.

ROZDZIAŁ 4: ZARZĄDZANIE JEDNOLITYM RYNKIEM

W sprawie ponownego uruchomienia jednolitego rynku, strategii „Europa 2020” i trwającego kryzysu finansowego, Komisja przedstawiła w czerwcu 2012 roku komunikat „Lepsze zarządzanie jednolitym rynkiem”.²⁴ Jak wynika z ostatniej kontroli sprawowania rządów w zakresie wprowadzania w życie dyrektyw o jednolitym rynku, średni poziom wskaźnika deficytu transpozycji wzrósł z 0,7% w 2009 roku do 1,2% w lutym 2012 roku.²⁵ Komunikat Komisji stwierdza, że skuteczniejsza transpozycja unijnych przepisów mogłaby przyczynić się do zmniejszenia kosztów ogółem o niemal 40 mld EUR i wzywa do ponownego zaangażowania w działania mające uczynić jednolity rynek motorem wzrostu. W 17. raporcie półrocznym kilka parlamentów (izb) podkreśliło „potrzebę usprawnienia transpozycji i stosowania przez państwa członkowskie prawa UE” i na XLVII spotkaniu COSAC w Kopenhadze w kwietniu 2012 roku rozpoczęto dyskusję nad zarządzaniem jednolitym rynkiem. Dyskusja ta będzie kontynuowana w formie zorganizowanej debaty na temat zarządzania jednolitym rynkiem na XLVIII spotkaniu COSAC w Nikozji w październiku 2012 roku.

Celem czwartego rozdziału 18. raportu półrocznego jest ułatwienie wymiany informacji o działalności parlamentarnej związanej z tematem lepszego zarządzania jednolitym rynkiem.

4.1 Kontrola parlamentarna w zakresie zarządzania jednolitym rynkiem

Spośród 40 respondentów 12 parlamentów (izb) odpowiedziało, że debatowało nad komunikatem Komisji „**Lepsze zarządzanie jednolitym rynkiem**” lub rolą parlamentów narodowych w transpozycji przepisów o jednolitym rynku (np. duński Folketing, rumuński Senat i brytyjska Izba Lordów). Natomiast osiem parlamentów (izb) zgłosiło zamiar przeprowadzenia debaty na ten temat lub zaplanowało już przeprowadzenie takiej dyskusji w najbliższym czasie (np. niemiecki Bundestag, węgierskie Zgromadzenie Narodowe i polski Sejm).²⁶ Niderlandzka Izba Druga stwierdziła, że przeprowadzono debatę nad dyrektywami dotyczącymi zarządzania rynkiem wewnętrznym, lecz „rola parlamentów narodowych w transponowaniu i skutecznym wprowadzaniu w życie europejskich przepisów o rynku wewnętrznym nie stały się przedmiotem szczególnej uwagi”.

Spośród parlamentów (izb), które już rozpatrywały tę kwestię, pięć odpowiedziało, że przedstawiły opinię lub inicjatywę parlamentarną. Bułgarskie Zgromadzenie Narodowe wydało w maju 2012 roku oświadczenie, w którym Komisja do Spraw Europejskich i Nadzoru nad Funduszami Europejskimi wezwała do działań na poziomie UE koncentrujących się na

²⁴ KOM (2012) 259, „Lepsze zarządzanie jednolitym rynkiem” - <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0259:FIN:PL:PDF>

²⁵ „Wprowadzanie jednolitego rynku – coroczna kontrola sprawowania rządów 2011”, Komisja Europejska, Rynek Wewnętrzny i Usługi, 27.02.2012 (Making the Single Market deliver, Annual Governance Check-up 2011) - http://ec.europa.eu/internal_market/score/index_en.htm lub nota informacyjna przygotowana przez Sekretariat COSAC na XLVII spotkanie COSAC - Stan transpozycji i egzekwowania dyrektyw o jednolitym rynku w państwach członkowskich UE („State of transposition and enforcement of Single Market directives in the EU Member States”) - <http://www.cosac.eu/denmark2012/plenary-meeting-of-the-xlvi-cosac-22-24-april-2012/>

²⁶ Pełne informacje o odpowiedziach poszczególnych parlamentów (izb) są zawarte w aneksie zamieszczonym na stronie internetowej COSAC.

„lepszym wykorzystaniu niewykorzystanego potencjału jednolitego rynku poprzez usuwanie pozostałych przeszkód, przestrzeganie jego zasad i uczynienie z niego motoru wzrostu”. Ponadto wyraziła zaniepokojenie istniejącymi ograniczeniami swobodnego przepływu osób w UE oraz „brakiem pełnego wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych”.²⁷ Parlament Europejski przyjął w czerwcu 2012 roku rezolucję przygotowaną przez Komisję Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów (IMCO). Rezolucja zwraca uwagę m.in. na to, że należy osiągać postępy „w sposób zrównoważony oraz pogłębiać i unowocześniać jednolity rynek” i przewiduje modernizację zarządzania jednolitym rynkiem poprzez ustanowienie zaleceń skierowanych do poszczególnych państw.²⁸ Francuski Senat i Zgromadzenie Narodowe uczestniczyły, wraz z rządem, w grupie roboczej do spraw usprawnienia transpozycji dyrektyw. W rezultacie opracowano dokument „*guide de bonnes pratiques*”, który został wprowadzony w życie w styczniu 2012 roku.²⁹

Podsumowując ten rozdział, należy stwierdzić, że zwraca się coraz więcej uwagi na wprowadzanie w życie i transpozycję prawa Unii Europejskiej, ponieważ jest to obszar, który mógłby funkcjonować sprawniej i w którym można uzyskać znaczne obniżenie kosztów. Można to również zauważyć w przypadku kontroli sprawowanej przez parlamenty narodowe – niemal połowa parlamentów (izb) odpowiedziała, że już przeprowadziły one dyskusję nad komunikatem Komisji „Lepsze zarządzanie jednolitym rynkiem” lub wyraziły zamiar uczynienia tego w najbliższej przyszłości. Wyniki tej kontroli zostały przedstawione w raporcie.

²⁷ Oświadczenie Zgromadzenia Narodowego Republiki Bułgarii, 30.05.2012 -

http://parliament.bg/pub/cW/201206051253034.Statement_EN_Single_Market.pdf

²⁸ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 czerwca 2012 r. w sprawie „Aktu o jednolitym rynku – następne kroki na ścieżce wzrostu” - <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0258+0+DOC+XML+V0//PL>

²⁹ „Guide de Bonnes Pratiques Concernant la Transposition des Directives Europeennes” - http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/textes_de_reference/GBP_transpo_directives.pdf