

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

- wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dostosowującego do decyzji Rady 1999/468/WE zmienionej decyzją 2006/512/WE niektóre akty podlegające procedurze, o której mowa w art. 251 Traktatu, w zakresie procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą — Część pierwsza
- wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dostosowującego do decyzji Rady 1999/468/WE zmienionej decyzją 2006/512/WE niektóre akty podlegające procedurze, o której mowa w art. 251 Traktatu, w zakresie procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą — Dostosowanie do procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą — Część druga
- wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dostosowującego do decyzji Rady 1999/468/WE zmienionej decyzją 2006/512/WE niektóre akty podlegające procedurze, o której mowa w art. 251 Traktatu, w zakresie procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą — Dostosowanie do procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą — Część trzecia
- wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dostosowującego do decyzji Rady 1999/468/WE zmienionej decyzją 2006/512/WE niektóre akty podlegające procedurze, o której mowa w art. 251 Traktatu, w zakresie procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą — Dostosowanie do procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą — Część czwarta

COM(2007) 741 wersja ostateczna — 2007/0262 (COD)

COM(2007) 824 wersja ostateczna — 2007/0293 (COD)

COM(2007) 822 wersja ostateczna — 2007/0282 (COD)

COM(2008) 71 wersja ostateczna — 2008/0032 (COD)

(2008/C 224/07)

W dniach 21 stycznia 2008 r., 24 stycznia 2008 r. i 4 marca 2008 r. Rada postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dostosowującego do decyzji Rady 1999/468/WE zmienionej decyzją 2006/512/WE niektóre akty podlegające procedurze, o której mowa w art. 251 Traktatu, w zakresie procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą — Część pierwsza

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dostosowującego do decyzji Rady 1999/468/WE zmienionej decyzją 2006/512/WE niektóre akty podlegające procedurze, o której mowa w art. 251 Traktatu, w zakresie procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą — Dostosowanie do procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą — Część druga

Wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dostosowującego do decyzji Rady 1999/468/WE zmienionej decyzją 2006/512/WE niektóre akty podlegające procedurze, o której mowa w art. 251 Traktatu, w zakresie procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą — Dostosowanie do procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą — Część trzecia

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dostosowującego do decyzji Rady 1999/468/WE zmienionej decyzją 2006/512/WE niektóre akty podlegające procedurze, o której mowa w art. 251 Traktatu, w zakresie procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą — Dostosowanie do procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą — Część czwarta

W dniach 11 grudnia 2007 r., 15 stycznia 2008 r. i 11 marca 2008 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie prac w tej sprawie Sekcji Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 445. sesji plenarnej w dniach 28-29 maja 2008 r. (posiedzenie z 29 maja 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Antonella PEZZINIEGO na sprawozdawcę generalnego oraz jednomyślnie przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet przyjmuje z zadowoleniem wprowadzenie procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą do systemu komitologii i dostosowanie do tej procedury czterech zaproponowanych pakietów dyrektyw i rozporządzeń.

1.2 Komitet stwierdza, że wniosek Komisji o pilną zmianę określonych aktów⁽¹⁾ jest zgodny z decyzją 2006/512/WE i wspólnym oświadczeniem, które dotyczy zarówno listy aktów prawnych, które wymagają jak najszybszego dostosowania, jak i zniesienia ograniczeń czasowych w odniesieniu do realizacji kompetencji wykonawczych Komisji.

1.3 Komitet zaleca, by na czas przystąpić do przyjmowania rozporządzeń dostosowujących do decyzji 2006/512/WE, zanim wejdzie w życie traktat lizboński.

1.4 Komitet przypomina bowiem, że traktat lizboński wprowadza nową hierarchię przepisów poprzez rozróżnienie pomiędzy aktami prawodawczymi, aktami delegowanymi i aktami wykonawczymi i przyznaje jednakowe uprawnienia Parlamentowi i Radzie, jeżeli chodzi o ustanowienie sposobu kontroli nad takimi aktami.

1.5 Komitet podkreśla wagę:

- pełnego uczestnictwa PE;
- racjonalizacji i uproszczenia procedur;
- lepszego informowania PE odnośnie do komitetów, jak i środków im przedkładanych na wszystkich etapach procedury;
- potwierdzenia, że zostaną zniesione ograniczenia czasowe dotyczące kompetencji wykonawczych, przewidziane w odniesieniu do niektórych aktów przyjętych na podstawie procedury współdecyzji lub procedury Lamfalussy'ego.

1.6 Komitet podkreśla znacznie jak największej przejrzystości procedury komitetowej, która powinna być bardziej zrozumiała dla osób zamieszkujących na obszarze UE, w szczególności osób, których takie akty bezpośrednio dotyczą.

1.7 Komitet przypomina, że trzeba w pełni wprowadzić w życie art. 8a traktatu lizbońskiego mówiący o tym, że decyzje powinny być podejmowane jak najbliżej obywateli i że należy zapewnić pełny dostęp do informacji obywatelom i społeczeństwu obywatelskiemu.

1.8 Na koniec, Komitet wnosi o przeprowadzenie oceny oddziaływania nowej procedury i przedstawianie Parlamentowi, Radzie i Komitetowi okresowego sprawozdania na temat skuteczności, przejrzystości i rozpowszechniania informacji.

⁽¹⁾ COM(2006) 901 do 926 wersja ostateczna

2. Wstęp

2.1 17 lipca 2006 r.⁽²⁾ Rada zmieniła decyzję dotyczącą wykonywania uprawnień wykonawczych przyznaną Komisji⁽³⁾, dodając nową procedurę: procedurę regulacyjną połączonej z kontrolą. Dzięki tej procedurze prawodawca będzie mógł sprzeciwić się przyjęciu środków quasi-legislacyjnych, czyli środków ogólnych zmieniających inne niż istotne elementy aktu podstawowego przyjętego w procedurze współdecyzji, zawsze gdy uzna, że zaproponowane środki wykraczają poza uprawnienia wykonawcze przewidziane w akcie podstawowym lub że środki te nie odpowiadają celowi lub treści tego aktu lub też że naruszają zasadę pomocniczości lub zasadę proporcjonalności.

2.2 Jest to postanowienie typowe dla procesu komitologii wyznaczającego procedury, według których Komisja na podstawie art. 202 Traktatu WE wykonuje przyznane jej uprawnienia do wdrażania wspólnotowych aktów prawodawczych, tzn. aktów przyjętych przez Parlament i Radę lub przez samą Radę zgodnie z jedną z procedur decyzyjnych przewidzianych w Traktacie WE (procedura konsultacji, współdecyzji, współpracy, zgody).

2.3 Pięć procedur komitologii (procedura doradcza, zarządzania, regulacyjna, regulacyjna połączona z kontrolą i procedura w sprawie środków ochronnych) jest uregulowanych w decyzji Rady nr 1999/468/WE zmienionej decyzją 2006/512/WE i nakłada na Komisję obowiązek przedkładania propozycji środków wykonawczych komitetom składającym się z przedstawicieli państw członkowskich.

2.4 Parlament Europejski, Rada i Komisja przyjęły w październiku 2006 r. wspólne oświadczenie⁽⁴⁾, w którym wymieniono akty już obowiązujące i wymagające priorytetowego dostosowania do nowej procedury oraz w którym wyrażono zadowolenie z przyjęcia decyzji 2006/512/WE Rady włączającej do decyzji 1999/468/WE nową procedurę zwaną „procedurą regulacyjną połączoną z kontrolą”. Nowa procedura umożliwi prawodawcy sprawowanie kontroli nad przyjmowaniem środków quasi-prawodawczych służących wykonaniu aktu przyjętego w drodze współdecyzji.

2.5 Bez uszczerbku dla prerogatyw organów wykonawczych Parlament Europejski i Rada przyznają, że zasady dobrego prawodawstwa wymagają, by uprawnienia wykonawcze były przyznane Komisji bezterminowo. W każdym razie uważają, że gdy pojawi się konieczność ewentualnego dostosowania, kontrolę prawodawcy mogłaby wzmocnić klauzula wymagająca od Komisji przedstawienia propozycji przeglądu lub uchylenia przepisów dotyczących przekazania uprawnień wykonawczych.

⁽²⁾ Decyzja 2006/512/WE (Dz.U. L 200 z 22.7.2006)

⁽³⁾ Decyzja 1999/468/WE (Dz.U. L 184 z 17.7.1999)

⁽⁴⁾ Dz.U. C 255 z 21.10.2006

2.6 Od momentu wejścia w życie nowa procedura będzie mieć zastosowanie do środków quasi-prawodawczych przewidzianych w aktach, które zostaną przyjęte zgodnie z procedurą współdecyzji, w tym do środków przewidzianych w aktach przyjmowanych w przyszłości w dziedzinie usług finansowych (akty Lamfalussy'ego ⁽⁵⁾).

2.7 Natomiast, nowa procedura mogła być stosowana do już obowiązujących aktów przyjętych w drodze współdecyzji; akty te należy dostosować według stosownych procedur w celu zastąpienia procedury przewidzianej w art. 5 decyzji 1999/468/WE procedurą regulacyjną połączoną z kontrolą, za każdym razem, gdy chodzi o środki wchodzące w zakres jej stosowania.

2.8 W grudniu 2006 r. Komisja przyjęła 25 wniosków ⁽⁶⁾, na których temat Komitet miał okazję się wypowiedzieć ⁽⁷⁾.

2.8.1 Gdy akt podstawowy — przyjęty zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 251 Traktatu — przewiduje przyjęcie środków ogólnych mających na celu zmianę innych niż istotne elementów aktu podstawowego, także poprzez usunięcie tych elementów, lub też uzupełniających akt poprzez dodanie nowych elementów innych niż istotne, środki te zostaną przyjęte według procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą.

2.8.2 Przedstawiciel Komisji przedkłada komitetowi ds. regulacji połączonej z kontrolą — złożonemu z przedstawicieli państw członkowskich i któremu przewodniczy przedstawiciel Komisji — projekt środków, które mają zostać przyjęte.

2.8.3 Jeżeli środki przewidziane przez Komisję są zgodne z opinią komitetu, zastosowanie ma następująca procedura:

- Komisja niezwłocznie przedkłada projekt środków Parlamentowi Europejskiemu i Radzie do kontroli.
- Parlament Europejski, stanowiąc większością głosów swoich członków, lub Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną,

⁽⁵⁾ Tzw. metoda Lamfalussy'ego to model decyzyjny stosowany przy przyjmowaniu i wdrażaniu wspólnotowych aktów prawodawczych w dziedzinie usług finansowych (papiery wartościowe, banki, ubezpieczenia). W szczególności model przewiduje podział procesu decyzyjnego na cztery poziomy działań:

- Na pierwszym poziomie znajduje się działalność prawodawcza w ścisłym tego słowa znaczeniu (przyjmowanie rozporządzeń i dyrektyw zgodnie z procedurą współdecyzji). Na tym etapie, w odniesieniu do sektora papierów wartościowych, Komisja przed przedstawieniem wniosków legislacyjnych zasięga opinii Europejskiego Komitetu Papierów Wartościowych (ESC) złożonego z przedstawicieli wszystkich państw członkowskich.
- Drugi poziom to przepisy wykonawcze przyjmowane przez Komisję na podstawie upoważnienia zawartego w akcie prawodawczym zgodnie z procedurą regulacyjną (obecnie procedurą regulacyjną połączoną z kontrolą). Na tym etapie Komisja na podstawie opinii technicznej Komitetu Europejskich Organów Nadzoru nad Papierami Wartościowymi (CESR) złożonego z przedstawicieli krajowych organów regulacyjnych i nadzorczych w tym sektorze, przygotowuje projekt środków wykonawczych i przedkłada go Europejskiemu Komitetowi Papierów Wartościowych (ESC), która wydaje opinię.
- Trzeci poziom decyzyjny polega w odniesieniu do sektora papierów wartościowych na nieformalnej koordynacji w ramach Komitetu Europejskich Regulatorów Rynku Kapitałowego działalności krajowych organów regulacyjnych i nadzorczych w celu zapewnienia jednolitego i spójnego wdrożenia przepisów przyjętych na pierwszych dwóch poziomach.
- Na koniec, czwarty poziom decyzyjny to wdrażanie, drogą prawodawczą i administracyjną, przepisów wspólnotowych przez państwa członkowskie i związana z tym kontrola Komisji Europejskiej.

⁽⁶⁾ COM(2006) 901 do 926 wersja ostateczna

⁽⁷⁾ Por. opinię CESE 418/2007 z 14 marca 2007 r., sprawozdawca: Daniel Retureau

mogą sprzeciwić się przyjęciu danego projektu przez Komisję, podając uzasadnienie swojego sprzeciwu.

— Jeżeli w terminie trzech miesięcy od otrzymania danego projektu Parlament Europejski lub Rada wyrażą sprzeciw wobec projektu środków, Komisja środków tych nie przyjmuje. W takim przypadku Komisja może przedłożyć komitetowi zmieniony projekt środków lub przedstawić wniosek legislacyjny na podstawie Traktatu.

— Jeżeli w momencie upływu tego terminu Parlament Europejski lub Rada nie wyrażą sprzeciwu wobec projektu środków, Komisja środki te przyjmuje.

2.8.4 Jeżeli środki przewidziane przez Komisję nie są zgodne z opinią komitetu lub jeżeli opinia nie została przedstawiona, zastosowanie ma procedura następująca:

— Komisja niezwłocznie przedkłada Radzie wniosek w sprawie środków, które należy podjąć, przekazując go równocześnie Parlamentowi Europejskiemu.

— Rada stanowi w sprawie tego wniosku większością kwalifikowaną w terminie dwóch miesięcy od otrzymania wniosku.

— Jeżeli w tym terminie Rada sprzeciwi się większością kwalifikowaną proponowanym środkom, nie zostają one przyjęte. W takim przypadku Komisja może przedłożyć komitetowi zmieniony wniosek lub przedstawić wniosek legislacyjny na podstawie Traktatu.

— Jeżeli Rada postanowi przyjąć proponowane środki, przedkłada je niezwłocznie Parlamentowi Europejskiemu. Jeżeli Rada nie podejmie decyzji we wspomnianym terminie dwóch miesięcy, Komisja niezwłocznie przedkłada te środki Parlamentowi Europejskiemu.

— Parlament Europejski, stanowiąc większością głosów swoich członków w terminie czterech miesięcy od dnia, w którym wniosek został mu przekazany, może sprzeciwić się przyjęciu danych środków i jako uzasadnienie swojego sprzeciwu wskazać:

- że zaproponowane środki wykraczają poza uprawnienia wykonawcze przewidziane w akcie podstawowym;
- że środki te nie odpowiadają celowi lub treści aktu podstawowego;
- że naruszają zasadę pomocniczości i proporcjonalności.

— Jeżeli w tym terminie Parlament sprzeciwi się proponowanym środkom, nie zostają one przyjęte. W takim przypadku Komisja może przedłożyć komitetowi zmieniony projekt środków lub przedstawić wniosek legislacyjny na podstawie Traktatu.

— Jeżeli w momencie upływu tego terminu Parlament Europejski nie wyrazi sprzeciwu wobec proponowanych środków, środki te zostają przyjęte przez Radę lub Komisję, w zależności od przypadku.

2.9 Obecne wnioski dotyczące rozporządzeń są dyktowane potrzebą dostosowania już istniejących aktów według procedury, o której mowa w art. 251 Traktatu, zgodnie z procedurami stosowanymi w następujących dziedzinach: rolnictwo, zatrudnienie, pomoc humanitarna, polityka przedsiębiorczości,

środowisko, statystyki europejskie, rynek wewnętrzny, zdrowie i ochrona konsumentów, energia i transport, społeczeństwo informacyjne.

3. Propozycje Komisji

3.1 Propozycje Komisji dotyczą zmiany rozporządzeń i dyrektyw⁽⁸⁾ podlegających procedurze, o której mowa w art. 251 Traktatu, w celu dostosowania ich do nowych procedur ustanowionych decyzją 1999/468/WE Rady, zmienioną decyzją 2006/512/WE.

3.2 W ogólnym zarysie chodzi — zgodnie z priorytetem polityki wspólnotowej w zakresie lepszego stanowienia prawa⁽⁹⁾ — o przeprowadzenie niezbędnych dostosowań i uaktualnień zapewniających właściwe stosowanie danego aktu, zgodnie z art. 251 TWE.

4. Uwagi ogólne

4.1 Komitet w pełni popiera rozróżnienie między instrumentami prawodawczymi a wykonawczymi, które w myśl traktatu lizbońskiego doprowadzi do nowej definicji aktów delegowanych, co pozwoli uprościć i zrationalizować legislację wspólnotową⁽¹⁰⁾, przy zachowaniu systemu demokratycznej parlamentarnej kontroli kompetencji wykonawczych Komisji.

4.2 Zatem Komitet popiera wprowadzenie do systemu komitologii procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą, która umożliwia Radzie i Parlamentowi Europejskiemu kontrolę, oraz ewentualnie zmianę rozporządzeń wykonawczych przyjętych przez Komisję, gdy dany akt legislacyjny przyznaje jej uprawnienia wykonawcze w pewnych obszarach, ale nie upoważnia jej do wprowadzania zasadniczych zmian.

4.3 Komitet zaleca, by na czas przystąpić do przyjmowania rozporządzeń dostosowujących cztery pakiety dyrektyw i rozporządzeń zgodnie z decyzją 2006/512/WE, zanim wejdzie w życie traktat lizboński.

4.4 Komitet przypomina bowiem, że traktat lizboński wprowadza nową hierarchię przepisów poprzez rozróżnienie pomiędzy aktami prawodawczymi, aktami delegowanymi i aktami wykonawczymi⁽¹¹⁾, choć utrzymuje obecną terminologię (dyrektywy, rozporządzenia i decyzje): Parlament i Rada będą miały jednakowe uprawnienia, jeżeli chodzi o ustanowienie

sposobu kontroli nad aktami delegowanymi i aktami wykonawczymi (komitologia)⁽¹²⁾.

4.5 Komitet podkreśla wagę:

- pełnego uczestnictwa PE, a zatem jego prawa, w ostateczności, od odrzucenia danej decyzji;
- ograniczenie liczby i stopnia złożoności procedur komitologii;
- lepszego informowania PE odnośnie do komitetów, jak i środków im przedkładanych na wszystkich etapach procedury;
- procedury konsultacji z PE, do którego zwraca się Rada w wypadku, gdy projekt aktu wykonawczego zostaje jej przekazany w następstwie wewnętrznego konfliktu Komisji i komitetu ekspertów;
- wzmocnionej roli PE poprzez postępowanie porozumiewawcze między Parlamentem a Radą w wypadku wydania negatywnej opinii przez PE;
- potwierdzenia, że zostaną zniesione ograniczenia czasowe dotyczące uprawnień wykonawczych przewidzianych w niektórych aktach przyjętych na podstawie procedury wspóldecyzji lub procedury Lamfalussy'ego.

4.6 Komitet podkreśla, to co już wcześniej powiedział, że „procedury komitologii, w które zaangażowani są wyłącznie przedstawiciele Komisji i rządów państw członkowskich i które mają na celu — w zależności od charakteru powołanego komitetu — zarządzanie, regulowanie lub doradzanie związane z monitorowaniem i wdrażaniem aktów prawnych powinny być bardziej przejrzyste i bardziej zrozumiałe dla osób zamieszkujących na obszarze UE, a zwłaszcza dla osób, których te akty dotyczą”⁽¹³⁾.

4.7 Komitet przypomina, że trzeba w pełni wprowadzić w życie art. 8a traktatu lizbońskiego mówiący o tym, że decyzje powinny być podejmowane jak najbliżej obywateli i że należy zapewnić maksymalną przejrzystość aktów wspólnotowych oraz dostęp do nich wszystkim obywatelom i społeczeństwu obywatelskiemu.

4.8 Zatem zdaniem EKES-u trzeba dokonać oceny skutków stosowania nowej procedury, składając Parlamentowi, Radzie i Komitetowi okresowe sprawozdania na temat skuteczności, przejrzystości i rozpowszechniania informacji w sposób przyjazny dla odbiorcy i zapewniający ich pełną dostępność w odniesieniu do aktów delegowanych, by zapewnić monitorowanie tego działania łączącego w sobie środki regulacyjne i rzeczywiste środki wykonawcze.

Bruksela, 29 maja 2008 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁸⁾ COM(2007) 740 wersja ostateczna, s. 6 „Załącznik — Wykaz nr 1 — Wykaz ogólny”

⁽⁹⁾ Por. opinia 1068/2005 z 28 września 2005 r., sprawozdawca: Daniel Retureau oraz opinia CESE 1069/2005 z 6 października 2005 r., sprawozdawca: Joost Van Iersel

⁽¹⁰⁾ Por. sprawozdanie Parlamentu Europejskiego w sprawie Traktatu z Lizbony 18 lutego 2008 r., sprawozdawcy Iñigo Méndez De Vigo (PPE/DE, ES) i Richard Corbett (PSE, UK)

⁽¹¹⁾ Art. 249-249d TFUE

⁽¹²⁾ Art. 249b-249c TFUE

⁽¹³⁾ Por. opinia Dz.U. C 161 z 13.7.2007, str. 48, sprawozdawca: Daniel Retureau