

UNIA EUROPEJSKA



Komitet Regionów

SPRAWOZDANIE W SPRAWIE POMOCNICZOŚCI ZA ROK 2013

– Streszczenie –

Sprawozdanie w sprawie pomocniczości za rok 2013

– Streszczenie –

W przemówieniu o stanie Unii w 2013 r. przewodniczący Komisji Europejskiej José Manuel Barroso podkreślił znaczenie inteligentnych regulacji i stwierdził, że „UE powinna angażować się bardziej w sprawy istotne i mniej w sprawy nieistotne”. Zwracając uwagę na pomocniczość, zaznaczył: „nie jest ona koncepcją techniczną, lecz podstawową zasadą demokratyczną. Coraz ściślejsza unia między obywatelami Europy wymaga podejmowania decyzji w jak najbardziej otwarty sposób i jak najbliżej ludzi”¹.

KR angażuje się w zapewnienie skutecznego wdrożenia zasady pomocniczości i jego ułatwienie oraz dąży do tego, by stać się punktem odniesienia w tej kwestii wewnątrz UE. Miało to już miejsce w 2013 r. podczas wdrażania środków będących częścią komitetowego programu prac w zakresie pomocniczości, które zostały odzwierciedlone w niniejszym, czwartym sprawozdaniu w sprawie pomocniczości. Ponadto w 2013 r. KR rozpoczął rozmowy na temat umowy² z Parlamentem Europejskim, obejmującej również współpracę w zakresie zapewnienia przestrzegania zasady pomocniczości.

W 2012 r. KR dokonał przeglądu swojej strategii monitorowania stosowania zasady pomocniczości, wzmacniając zarządzanie nią oraz przyjmując kompleksowe podejście do monitorowania. W 2013 r. po raz pierwszy wprowadzono w życie te nowe elementy. Główną nowością w monitorowaniu stosowania zasady pomocniczości w 2013 r. było przyjęcie i wdrożenie pierwszego programu prac w zakresie pomocniczości³. Obejmował on pięć inicjatyw⁴ wybranych z programu prac Komisji Europejskiej zgodnie z pewnymi kryteriami⁵. Inicjatywy te miały być monitorowane ze szczególnym uwzględnieniem ich zgodności z zasadą pomocniczości.

1 http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_en.htm.

2 Umowa o współpracy między Parlamentem Europejskim a Komitetem Regionów, podpisana 5 lutego 2014 r.

3 CdR 2336/2012, przyjęty przez Prezydium KR-u 30 stycznia 2013 r.

4 1. Przegląd polityki i prawodawstwa dotyczącego gospodarowania odpadami; 2. Pakiet portowy (zastąpił wybraną początkowo inicjatywę niebieskiego pasa); 3. Mobilność w miastach; 4. Elektroniczne fakturowanie w dziedzinie zamówień publicznych; 5. Ramy oceny stanu klimatu i wykorzystania energii umożliwiające bezpieczne stosowanie niekonwencjonalnych metod wydobycia węgla i gazu.

5 a) inicjatywy powinny przynosić wyraźne korzyści polityczne dla władz lokalnych i regionalnych;
b) inicjatywy powinny dotyczyć kompetencji władz lokalnych i regionalnych;
c) inicjatywy powinny mieć potencjalny wymiar pomocniczości.

Monitorowane inicjatywy i zasada pomocniczości w opiniach KR-u

- **Przegląd polityki i prawodawstwa dotyczącego gospodarowania odpadami:** Zasięgnięto opinii na ten temat Grupy Ekspertów ds. Pomocniczości i Sieci Monitorującej Stosowanie Zasady Pomocniczości, gdyż w większości państw członkowskich władze lokalne i regionalne są odpowiedzialne za wdrażanie wspólnotowych przepisów dotyczących odpadów⁶. Konsultacje wskazały istotne elementy związane z kwestiami pomocniczości i proporcjonalności, które następnie znalazły się w opinii KR-u⁷.
- **Pakiet portowy**⁸: Ze względu na obawy, iż wniosek może w niewystarczającym stopniu uwzględniać specyficzne warunki władz lokalnych i regionalnych w Europie, na stronie REGPEX rozpoczęto konsultacje z parlamentami i rządami regionalnymi na temat zagadnień związanych z pomocniczością i proporcjonalnością, równoległe do 8-tygodniowego okresu systemu wczesnego ostrzegania⁹. Stwierdzono, że zasada pomocniczości była przestrzegana, jednak odnotowano pewne wątpliwości co do zasady proporcjonalności. Ponadto KR i ESPON¹⁰ zorganizowały wspólnie warsztaty oceny oddziaływania terytorialnego. Był to pierwszy raz, kiedy KR zaangażował się w ocenę oddziaływania terytorialnego przy wykorzystaniu metodologii szybkiego przeglądu.
- **Elektroniczne fakturowanie w dziedzinie zamówień publicznych**¹¹: Równoległe do systemu szybkiego reagowania na stronie REGPEX rozpoczęto konsultacje z parlamentami i rządami regionalnymi na temat zagadnień związanych z pomocniczością i proporcjonalnością, mając na uwadze potencjalny wpływ tej inicjatywy na koszty i obciążenia administracyjne na poziomie lokalnym i regionalnym¹². W większości wypadków stwierdzono, iż zasada pomocniczości była przestrzegana, niemniej poruszono parę kwestii, zwłaszcza w związku z zasadą proporcjonalności. Podkreślono zwłaszcza fakt, że wniosek nie uwzględniał w wystarczającym stopniu perspektywy władz lokalnych i regionalnych.
- **Mobilność w miastach:** KR wziął udział w rozpoczętej przez Komisję Europejską ocenie skutków, prowadząc zorganizowane wspólnie z władzami lokalnymi i regionalnymi warsztaty na ten temat. Eksperti biorący udział w warsztatach skonstatowali m.in., że wprowadzenie obowiązkowych wymogów byłoby przedwczesne, lecz wprowadzenie wspólnych wskaźników wydajności oraz analizy porównawczej miast mogłoby być interesujące.

6 [KR – Sprawozdanie z konsultacji na temat gospodarki odpadami.](#)

7 CdR 1617/2013.

8 CdR 3610/2013.

9 [KR – Pakiet portowy.](#)

10 Europejska Sieć Obserwacyjna Rozwoju Terytorialnego i Spójności Terytorialnej.

11 CdR 5277/2013.

12 [KR – Elektroniczne fakturowanie w dziedzinie zamówień publicznych.](#)

Ponieważ inicjatywa została opublikowana pod koniec 2013 r., przeniesiono te uwagi do programu prac w zakresie pomocniczości na 2014 r.

- **Niekonwencjonalne metody wydobycia węglowodorów:** Inicjatywa ta opóźniła się i została opublikowana dopiero w styczniu 2014 r. Tak więc została przeniesiona do programu prac w zakresie pomocniczości na 2014 r.

Ponadto, poza realizacją programu prac, Grupa Ekspertów ds. Pomocniczości została poproszona o wniesienie wkładu podczas przygotowywania opinii w sprawie *decentralizacji w Unii Europejskiej oraz roli samorządu lokalnego i regionalnego w kształtowaniu i realizacji polityki UE*¹³.

Tak więc KR wniósł wkład w konkretne oceny skutków prowadzone przez Komisję Europejską dzięki wynikom warsztatów na temat pakietu portowego i mobilności w miastach, które skoncentrowały się na terytorialnym wymiarze proponowanych inicjatyw. Ponadto przyjęta w 2013 r. opinia w sprawie *oceny oddziaływania terytorialnego*¹⁴ ugotowała drogę do opracowania strategii oceny oddziaływania terytorialnego, która zostanie wdrożona w 2014 r. Biorąc udział w ocenach oddziaływania terytorialnego KR pragnie wnieść wkład w międzyinstytucjonalne wysiłki na rzecz lepszego stanowienia prawa.

Analiza na temat pomocniczości, dotycząca opinii KR-u w 2013 r., wykazała, że tylko w dwóch z nich przedstawiono obawy w związku ze zgodnością inicjatyw ustawodawczych UE z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Były to opinie w sprawie *przeglądu dyrektywy w sprawie oceny oddziaływania na środowisko*¹⁵ oraz *wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej ramy planowania przestrzennego obszarów morskich oraz zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną*¹⁶. Ponadto, w opinii w sprawie *wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie kontroli urzędowych*¹⁷, jak też w opinii w sprawie *produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów*¹⁸ KR wyraził obawy co do stosowania aktów delegowanych.

13 CdR 2214/2012, [Konsultacje z Grupą Ekspertów ds. Pomocniczości na temat decentralizacji](#).

14 CdR 29/2013, [KR – Ocena oddziaływania terytorialnego](#).

15 CdR 591/2013.

16 CdR 3766/2013.

17 CdR 5295/2013.

18 CdR 2062/2013.

Szósta konferencja nt. pomocniczości

Główne wydarzenie tematyczne roku, a mianowicie szósta konferencja nt. pomocniczości¹⁹, współorganizowana przez KR i niemiecki Bundesrat, miało miejsce 18 grudnia 2013 r. Wzięli w nim udział wybitni przedstawiciele instytucji UE, parlamentów krajowych i regionalnych, jak też świata akademickiego, oceniając status zasady pomocniczości i jej oddziaływanie na stanowienie prawa UE w okresie lizbońskim. Najważniejsze wnioski szóstego międzyinstytucjonalnego forum gromadzącego co dwa lata różnorodne podmioty to przede wszystkim przekonanie, że zasada pomocniczości stanowi wyznacznik legitymacji demokratycznej prawodawstwa UE, gdyż zapewnia podejmowanie decyzji na najwłaściwszym szczeblu i pomaga kształtować politykę z korzyścią dla wszystkich obywateli Unii. Współpraca międzyinstytucjonalna w zakresie monitorowania stosowania zasady pomocniczości stanowiła wyraźną wartość dodaną i powinna zostać zintensyfikowana, aby wdrażać zasadę pomocniczości w możliwie najskuteczniejszy sposób. Pomocniczość jako koncepcja konstruktywna zyskała jeszcze na znaczeniu poprzez coraz szerzej zakrojoną dyskusję na temat granic działania UE i powinna znaleźć się w centrum tej debaty. KR wyraził swoje zaangażowanie w promowanie kultury pomocniczości, ściśle powiązanej z wielopoziomowym sprawowaniem rządów, gdyż monitorowanie będzie skuteczne jedynie, jeśli zostanie oparte na faktycznej współpracy między wszystkimi odnośnymi szczeblami zarządzania.

Dodatkowe działania z zakresu monitorowania stosowania zasady pomocniczości

Komitet zaktualizował REGPEX²⁰, internetowe narzędzie dla regionów o kompetencjach ustawodawczych, które obecnie obejmuje interaktywną mapę tychże regionów oraz szczegółowy profil każdego parlamentu regionalnego. Można tam również znaleźć standardowy formularz w języku angielskim dla streszczenia analiz prowadzonych pod kątem stosowania zasady pomocniczości. W celu oceny doświadczeń płynących z systemu wczesnego ostrzegania i rozpowszechnienia przykładów sprawdzonych rozwiązań KR opublikował badanie „*System wczesnego ostrzegania w odniesieniu do przestrzegania zasady pomocniczości na mocy traktatu lizbońskiego – rola parlamentów regionalnych o kompetencjach ustawodawczych oraz innych władz szczebla niższego niż krajowy*”²¹. W badaniu porównano i oceniono zaangażowanie parlamentów regionalnych o kompetencjach ustawodawczych oraz innych zgromadzeń regionalnych i właściwych zainteresowanych podmiotów w system wczesnego ostrzegania w okresie po wejściu w życie traktatu lizbońskiego. Opisano mechanizmy współpracy i wskazano sprawdzone rozwiązania.

19 [KR – Szósta konferencja nt. pomocniczości.](#)

20 [KR – REGPEX.](#)

21 [Badanie „System wczesnego ostrzegania w odniesieniu do przestrzegania zasady pomocniczości na mocy traktatu lizbońskiego – rola parlamentów regionalnych o kompetencjach ustawodawczych oraz innych władz szczebla niższego niż krajowy”.](#)

Wnioski

W 2013 r. monitorowanie stosowania zasady pomocniczości w KR-ze zostało wzmocnione dzięki wdrożeniu zmienionej strategii monitorowania stosowania zasady pomocniczości. W oparciu o rzetelne narzędzia monitorowania KR potwierdził swe kompleksowe podejście do monitorowania stosowania zasady pomocniczości, które jest obowiązkiem podczas całego procesu kształtowania polityki, a prowadzi się je w celu umożliwienia interwencji na jak najwcześniejszym etapie. Wraz z pierwszym programem prac w zakresie pomocniczości Komitet podjął się zadania monitorowania z wyprzedzeniem inicjatyw UE. Zarządzanie polityczne zapewniane przez Grupę Sterującą ds. Pomocniczości oraz dostępne narzędzia monitorowania, takie jak Sieć Monitorująca Stosowanie Zasady Pomocniczości, Grupa Ekspertów ds. Pomocniczości oraz REGPEX, umożliwiły Komitetowi wypełnienie tego zadania z powodzeniem oraz przygotowanie się do zbadania dalszych możliwości w tej dziedzinie. KR przyjrzy się więc innym powiązanym kwestiom (takim jak ocena oddziaływania terytorialnego) z korzyścią dla władz lokalnych i regionalnych i tym samym dla wszystkich obywateli UE. Celem kolejnego programu prac w zakresie pomocniczości będzie wzmocnienie ustanowionych już wzorców współpracy wewnątrz Komitetu oraz z partnerami zewnętrznymi, zarówno instytucjami UE, jak i parlamentami krajowymi oraz władzami lub stowarzyszeniami lokalnymi i regionalnymi.

Pomocniczość nie oznacza wyłącznie wdrożenia mniejszej bądź większej ilości przepisów na szczeblu UE. Chodzi o wdrożenie ich na właściwym poziomie, jak najbliżej obywateli. Nie ma wątpliwości, że musimy zniwelować dystans, jaki dzieli Unię i jej obywateli. KR jest zdecydowany wspierać budowanie kultury pomocniczości i będzie do tego dążyć poprzez wzmocnienie monitorowania stosowania zasady pomocniczości, dalsze rozwijanie służących temu narzędzi oraz intensyfikowanie współpracy międzyinstytucjonalnej.