

Środa, 9 marca 2016 r.

II

(Komunikaty)

KOMUNIKATY INSTYTUCJI, ORGANÓW I JEDNOSTEK ORGANIZACYJNYCH
UNII EUROPEJSKIEJ

PARLAMENT EUROPEJSKI

P8_TA(2016)0081

Porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie lepszego stanowienia prawa**Decyzja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie zawarcia Porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej i Komisją Europejską (2016/2005(ACI))**

(2018/C 050/13)

Parlament Europejski,

- uwzględniając decyzję Konferencji Przewodniczących z dnia 16 grudnia 2015 r.,
- uwzględniając projekt Porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej i Komisją Europejską,
- uwzględniając art. 17 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej,
- uwzględniając art. 295 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,
- uwzględniając wniosek Komisji dotyczący porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa (COM(2015)0216 wraz z załącznikami),
- uwzględniając Porozumienie ramowe z dnia 20 października 2010 r. w sprawie stosunków między Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską ⁽¹⁾ (zwane dalej „porozumieniem ramowym z 2010 r.”),
- uwzględniając porozumienie międzyinstytucjonalne między Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej i Komisją Wspólnot Europejskich z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie lepszego stanowienia prawa ⁽²⁾ (zwane dalej „porozumieniem międzyinstytucjonalnym z 2003 r.”),
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 4 lutego 2014 r. w sprawie sprawności regulacyjnej UE oraz pomocniczości i proporcjonalności – 19. sprawozdanie w sprawie lepszego stanowienia prawa za 2011 r. ⁽³⁾,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 16 września 2015 r. w sprawie programu prac Komisji na rok 2016 ⁽⁴⁾,
- uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej z dni 18 i 19 lutego 2016 r.,

⁽¹⁾ Dz.U. L 304 z 20.11.2010, s. 47.⁽²⁾ Dz.U. C 321 z 31.12.2003, s. 1.⁽³⁾ Teksty przyjęte, P7_TA(2014)0061.⁽⁴⁾ Teksty przyjęte, P8_TA(2015)0323.

Środa, 9 marca 2016 r.

- uwzględniając art. 140 ust. 1 Regulaminu,
- uwzględniając sprawozdanie Komisji Spraw Konstytucyjnych (A8-0039/2016),
- A. mając na uwadze, że Parlament wielokrotnie wzywał do renegotjacji porozumienia międzyinstytucjonalnego z 2003 r. w celu uwzględnienia nowego otoczenia prawnego ustanowionego na mocy Traktatu z Lizbony, utrwalenia obecnych najlepszych praktyk i zaktualizowania przedmiotowego porozumienia zgodnie z programem lepszego stanowienia prawa;
- B. mając na uwadze, że Komitet Regionów, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny oraz liczne parlamenty narodowe wyraziły opinie w sprawie komunikatu Komisji z dnia 19 maja 2015 r. zatytułowanego „Program UE – Lepsze wyniki dzięki lepszemu stanowieniu prawa” (COM(2015)0215), wspomnianego wniosku Komisji dotyczącego porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa lub osiągniętego przez instytucje konsensusu dotyczącego nowego Porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa;
- C. mając na uwadze, że we wspomnianej wyżej rezolucji z dnia 16 września 2015 r. Parlament przyjął z zadowoleniem otwarcie negocjacji nad nowym porozumieniem międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa oraz przedstawił szereg priorytetów dotyczących w szczególności jakości techniki ustawodawczej Komisji, wieloletniego i rocznego programowania, wzmocnienia oceny skutków projektów aktów prawnych, równego traktowania obu organów władzy ustawodawczej w całym procesie ustawodawczym w odniesieniu do dostępu do informacji, właściwych konsultacji międzyinstytucjonalnych, działań Komisji podejmowanych w następstwie propozycji i zaleceń Parlamentu oraz przedstawiania szczegółowych uzasadnień w przypadku planowanego wycofania wniosku;
- D. mając na uwadze, że negocjacje międzyinstytucjonalne zostały formalnie otwarte dnia 25 czerwca 2015 r.;
- E. mając na uwadze, że dnia 16 grudnia 2015 r. Konferencja Przewodniczących większością głosów zatwierdziła wstępne porozumienie osiągnięte między negocjatorami trzech instytucji w dniu 8 grudnia 2015 r. w odniesieniu do brzmienia nowego Porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa (zwanego dalej „nowym porozumieniem międzyinstytucjonalnym”);
- F. mając na uwadze, że celem nowego porozumienia międzyinstytucjonalnego jest zastąpienie porozumienia międzyinstytucjonalnego z 2003 r. oraz Międzyinstytucjonalnego wspólnego podejścia do oceny skutków z 2005 r., a także mając na uwadze, że załącznik do nowego porozumienia międzyinstytucjonalnego ma zastąpić Wspólne porozumienie w sprawie aktów delegowanych z 2011 r.;
- G. mając na uwadze, że zgodnie z oświadczeniem Parlamentu Europejskiego oraz Komisji zawartym w załączniku II do niniejszej decyzji nowe porozumienie międzyinstytucjonalne pozostaje bez uszczerbku na porozumienie ramowe z 2010 r.;
- H. mając jednak na uwadze, że niektóre postanowienia porozumienia ramowego z 2010 r. w wyniku nowego porozumienia międzyinstytucjonalnego mogą stać się nieaktualne lub wymagać uaktualnienia;
- I. mając na uwadze, że w nowym porozumieniu międzyinstytucjonalnym przewidziano dalsze negocjacje międzyinstytucjonalne dotyczące w szczególności praktycznych ustaleń na temat współpracy i wymiany informacji w kontekście zawierania umów międzynarodowych, a także kryteriów stosowania art. 290 i 291 TFUE odnoszących się odpowiednio do aktów delegowanych i wykonawczych;
- J. mając na uwadze, że w wyniku nowego porozumienia międzyinstytucjonalnego niektóre przepisy Regulaminu Parlamentu Europejskiego będą wymagały dostosowania, jak na przykład przepisy dotyczące programu prac Komisji oraz weryfikacji podstawy prawnej aktów;
- K. mając na uwadze, że nowe porozumienie międzyinstytucjonalne reguluje, w taki lub inny sposób, główne problemy przedstawione przez parlamentarną Komisję Spraw Konstytucyjnych w dokumencie zatytułowanym „Wkład komisji AFCO w stanowisko Parlamentu Europejskiego na temat negocjacji dotyczących przeglądu Porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa” z dnia 22 kwietnia 2015 r.;
- 1. z zadowoleniem przyjmuje porozumienie osiągnięte przez instytucje i uważa, że stanowi ono dobrą podstawę do ustanowienia i rozwijania między nimi nowych, bardziej otwartych i przejrzystych stosunków w celu lepszego stanowienia prawa w interesie obywateli Unii;

Środa, 9 marca 2016 r.

2. w kontekście lepszego stanowienia prawa głęboko ubolewa, że w toku negocjacji dotyczących porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa zaniechano ugruntowanej praktyki w zakresie procedury w komisjach Parlamentu Europejskiego;

3. w szczególności wyraża zadowolenie z wyników negocjacji dotyczących wieloletniego i rocznego programowania międzyinstytucjonalnego, działań Komisji podejmowanych w następstwie inicjatyw ustawodawczych Parlamentu oraz przedstawiania uzasadnień planowanego wycofania wniosków ustawodawczych i prowadzenia konsultacji w tej sprawie; podkreśla, że uzgodnione silne ukierunkowanie na program prac Komisji nie może być w żaden sposób rozumiane jako uzasadnienie ograniczenia posiadanych przez Parlament uprawnień ustawodawczych ani prawa inicjatywy Parlamentu; wyraża zadowolenie z faktu, iż ustalono, że w razie planowanej zmiany podstawy prawnej danego aktu prawnego prowadzona będzie międzyinstytucjonalna wymiana poglądów, i podkreśla swój stanowczy zamiar sprzeciwiania się wszelkim próbom ominięcia kompetencji Parlamentu Europejskiego w zakresie stanowienia prawa w drodze zmiany podstawy prawnej;

4. podkreśla znaczenie przepisów nowego porozumienia międzyinstytucjonalnego dotyczących narzędzi lepszego stanowienia prawa (ocena skutków, konsultacje publiczne i konsultacje z zainteresowanymi podmiotami, ewaluacje itp.) służących opartemu na gruntownej wiedzy, pluralistycznemu i przejrzystemu procesowi podejmowania decyzji oraz prawidłowemu stosowaniu ustawodawstwa, przy jednoczesnym zachowaniu prerogatyw ustawodawców; uważa, że oceny skutków muszą być całościowe i zrównoważone i należy w nich rozważyć między innymi koszt nieprzyjęcia niezbędnego ustawodawstwa dla producentów, konsumentów, pracowników, administratorów, a także dla środowiska; wyraża obawę, że zapisy dotyczące ocen skutków nie zobowiązują w wystarczającym stopniu trzech instytucji do włączenia, do ich ocen skutków, małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) oraz badań konkurencyjności; podkreśla znaczenie dostrzeżenia i uwzględnienia potrzeb MŚP na wszystkich etapach cyklu legislacyjnego; podkreśla, że zgodnie z dokumentem roboczym służb Komisji z dnia 19 maja 2015 r. w sprawie wytycznych dotyczących lepszego stanowienia prawa (SWD(2015)0111), w treści sprawozdań z oceny skutków powinna znaleźć się ocena skutków dla MŚP, w związku z czym zwraca się do Komisji o udzielenie dodatkowych informacji dotyczących tej kwestii; wyraża zadowolenie z wyznaczonego celu poprawy wykonywania i stosowania ustawodawstwa Unii, między innymi dzięki lepszej identyfikacji środków krajowych, które nie są wymagane ustawodawstwem Unii podlegającym transpozycji (nadmierne rygorystyczne wdrażanie), a także oczekuje, że państwa członkowskie wyraźnie wskażą i udokumentują takie środki, zważywszy że mają one swobodę stosowania wyższych standardów, jeżeli w prawie Unii określone zostały jedynie standardy minimalne;

5. zwraca uwagę, że łączny koszt ustawodawstwa może wiązać się ze znacznymi utrudnieniami dla biznesu i osób fizycznych objętych przepisami unijnymi;

6. przyjmuje do wiadomości pismo pierwszego wiceprzewodniczącego Komisji z dnia 15 grudnia 2015 r. w sprawie funkcjonowania nowej Rady ds. Kontroli Regulacyjnej, która ma nadzorować jakość przeprowadzanych przez Komisję ocen skutków (ale nie uzyskuje prawa do wetowania wniosków ustawodawczych, co stanowi prerogatywę organów wybieralnych); przypomina, że w rezolucji z dnia 27 listopada 2014 r. w sprawie zmiany wytycznych Komisji dotyczących oceny skutków oraz w sprawie roli testu MŚP⁽¹⁾ Parlament zwrócił się o zapewnienie większej niezależności Rady ds. Kontroli Regulacyjnej (uprzednio zwanej „Radą ds. Oceny Skutków”), a zwłaszcza o niepoddawanie jej członków kontroli politycznej; uważa w związku z powyższym, że stworzenie Rady ds. Kontroli Regulacyjnej jest pożądanym pierwszym krokiem w kierunku zapewnienia jej niezależności; podkreśla, że ustawodawcy mogą również przeprowadzić własną ocenę skutków, jeżeli uznają to za niezbędne; zwraca uwagę, że oceny skutków nie zastępują politycznego procesu decyzyjnego; ponadto podkreśla, że nowe porozumienie międzyinstytucjonalne przewiduje wymianę informacji między instytucjami na temat najlepszych praktyk i metodologii związanych z oceną skutków, zapewniając możliwość dokonania w odpowiednim czasie przeglądu funkcjonowania Rady ds. Kontroli Regulacyjnej w celu wypracowania wspólnej metodologii;

7. z zadowoleniem przyjmuje porozumienie między instytucjami o współpracy w celu aktualizacji i uproszczenia ustawodawstwa oraz wymiany poglądów przed finalizacją programu prac Komisji; podkreśla znaczenie przewidzianego w porozumieniu corocznego badania obciążenia, jako narzędzia pozwalającego określać i monitorować w jasny i przejrzysty sposób wyniki działań Unii, w celu uniknięcia nadmiernej regulacji oraz zmniejszenia obciążeń administracyjnych, które powinny zawierać specjalny wykaz dotyczący MŚP i uwzględniać rozróżnienie między obciążeniami wynikającymi z poszczególnych wniosków Komisji a aktami przyjmowanymi przez poszczególne państwa członkowskie; zaznacza, że to, czy ustanowienie celów ograniczenia obciążeń w konkretnych sektorach jest wykonalne i pożądanym, musi zostać ocenione indywidualnie w każdym przypadku, w bliskiej współpracy między instytucjami, przy

⁽¹⁾ Teksty przyjęte, P8_TA(2014)0069.

Środa, 9 marca 2016 r.

zwróceniu szczególnej uwagi na jakość ustawodawstwa i z zachowaniem odpowiednich standardów unijnych; oczekuje od Komisji systematycznego przedkładania wniosków o uchylenie tych aktów prawnych, których uchylenie uważane jest konieczne; w związku z powyższym wyraża zadowolenie z faktu, iż trzy instytucje postanowiły, że ocena skutków powinna również uwzględniać wpływ wniosków na obciążenia administracyjne, w szczególności w odniesieniu do MŚP; zdaje sobie sprawę, że właściwe ustawodawstwo Unii może wyeliminować obciążenia administracyjne dla MŚP poprzez zastąpienie 28 rozbieżnych zbiorów norm jednym zbiorem norm dla rynku wewnętrznego;

8. uważa, że zasadniczo znaleziono zrównoważone rozwiązanie w kwestii aktów delegowanych i wykonawczych, zapewniające przejrzystość i równowagę między ustawodawcami, jednak wskazuje na potrzebę szybkiego osiągnięcia porozumienia w sprawie właściwych kryteriów rozgraniczania aktów delegowanych i wykonawczych, a także sprawnego dostosowania wszystkich aktów podstawowych do ram prawnych wprowadzonych na mocy Traktatu z Lizbony;

9. przyznaje, że środki uzgodnione w celu poprawy wzajemnej wymiany poglądów i informacji między Parlamentem i Radą jako ustawodawcami stanowią krok naprzód; uważa jednak, że środki te powinny być nadal rozwijane, w szczególności w zakresie wzajemnego dostępu do informacji i posiedzeń, w celu zapewnienia prawdziwej równowagi między ustawodawcami i ich równego traktowania w ramach procedury ustawodawczej oraz zagwarantowania zgodności z zasadą wzajemnej i lojalnej współpracy między instytucjami; ostrzega, że przewidziane w porozumieniu nieformalne wymiany poglądów nie powinny przekształcić się w nowe forum nieprzejrzystych negocjacji międzyinstytucjonalnych;

10. przypomina, że TFUE ustanawia zwykłą procedurę ustawodawczą z trzema czytaniem; zwraca uwagę, że w przypadku pełnego wykorzystania przez Parlament i Radę swoich prerogatyw w toku procedury ustawodawczej standardową procedurą powinno być porozumienie w drugim czytaniu, natomiast porozumienie w pierwszym czytaniu powinno być stosowane tylko wówczas, gdy została w tej sprawie podjęta przemyślana i wyraźna decyzja;

11. z zadowoleniem przyjmuje zobowiązanie do zapewnienia przejrzystości procedur ustawodawczych, jednak podkreśla potrzebę bardziej wymiernych przepisów i narzędzi do jej osiągnięcia, w szczególności w odniesieniu do zawierania porozumień w pierwszym czytaniu;

12. uważa również, że należy w większym stopniu skorzystać z ustaleń dotyczących dialogu politycznego z parlamentami narodowymi; podkreśla w związku z powyższym istotną rolę nadaną w Traktacie z Lizbony parlamentom narodowym i zaznacza, że oprócz roli polegającej na monitorowaniu przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności, mogą one mieć i mają pozytywny wkład w dialog polityczny; zachęca do lepszego wykorzystania istniejących mechanizmów pomocniczości i proporcjonalności, przewidzianych w traktatach; zwraca uwagę na potrzebę bardziej elastycznego traktowania terminu 8 tygodni, w którym parlamenty narodowe zgłaszają uzasadnione opinie zawierające powody niezgodności z zasadą pomocniczości;

13. apeluje o dokonanie kompleksowej oceny przyszłych skutków nowego porozumienia międzyinstytucjonalnego dla porozumienia ramowego z 2010 r. i innych powiązanych obowiązujących porozumień międzyinstytucjonalnych, pamiętając o potrzebie zabezpieczenia pozycji i prerogatyw Parlamentu Europejskiego i uproszczenia struktury wielu ustaleń regulujących stosunki międzyinstytucjonalne;

14. uważa, że takiego uproszczenia należy dokonać po tym, jak wprowadzone zostaną wszystkie praktyczne ustalenia dotyczące nowego porozumienia międzyinstytucjonalnego, w wyniku czego instytucje mogłyby ocenić, czy dostosowanie do nowego porozumienia międzyinstytucjonalnego może być konieczne w świetle zdobytego do tego czasu doświadczenia we wdrażaniu nowego porozumienia międzyinstytucjonalnego;

15. podkreśla znaczenie prawidłowego wdrażania oraz zapewnienia, by przestrzegane były zobowiązania podjęte w nowym porozumieniu międzyinstytucjonalnym oraz przewidziane w nim terminy;

16. podkreśla, że w szczególności wymienione poniżej kwestie wymagają podjęcia działań następczych na szczeblu technicznym lub politycznym, z czynnym udziałem wszystkich komisji parlamentarnych posiadających odpowiednie doświadczenie oraz wiedzę, z której należy skorzystać:

— programowanie (przegląd techniczny porozumienia ramowego z 2010 r. i Regulaminu Parlamentu Europejskiego);

Środa, 9 marca 2016 r.

- weryfikacja podstawy prawnej aktów (przegląd Regulaminu w celu włączenia przepisów dotyczących trójstronnej wymiany poglądów);
 - ocena stosowania przez Komisję jej wytycznych dotyczących lepszego stanowienia prawa oraz skuteczności funkcjonowania nowo utworzonej Rady ds. Kontroli Regulacyjnej, w szczególności w celu sprawdzenia, zgodnie z ust. 6, czy działa ona w sposób niezależny, a jej członkowie nie podlegają żadnej kontroli politycznej;
 - przejrzystość i koordynacja procesu ustawodawczego (w tym prawidłowe zastosowanie procedur pierwszego i drugiego czytania, praktyczne ustalenia dotyczące wymiany poglądów, przekazywania informacji i porównywania harmonogramów, przejrzystość w kontekście negocjacji trójstronnych, rozwijanie platform i narzędzi w celu stworzenia wspólnej bazy danych o stanie prac nad dossier ustawodawczymi, przedstawianie informacji parlamentom narodowym oraz praktyczne ustalenia w zakresie współpracy i wymiany informacji dotyczących negocjowania i zawierania umów międzynarodowych);
 - ocena i ewentualne dalsze działania dotyczące niezależności Rady ds. Kontroli Regulacyjnej w wykonywaniu jej funkcji nadzorczej oraz udzielaniu obiektywnych porad dotyczących odnośnych ocen skutków;
 - oczekiwanie ze strony Parlamentu, zgodnie z odnośnymi postanowieniami nowego porozumienia międzyinstytucjonalnego, że Komisja przedstawi jak najszybciej propozycje wyznaczające cele ograniczenia w miarę możliwości obciążeń w kluczowych sektorach, zapewniając jednocześnie realizację celów przewidzianych w ustawodawstwie;
 - zapewnienie spójności operacyjnej i prawnej między nowym porozumieniem międzyinstytucjonalnym a umowami o współpracy dotyczącymi organów doradczych Unii;
 - akty delegowane i wykonawcze, na podstawie rezolucji Parlamentu z dnia 25 lutego 2014 r. w sprawie dalszych działań związanych z przekazaniem uprawnień ustawodawczych i kontrolą przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję⁽¹⁾ (negocjacje w sprawie kryteriów rozgraniczania aktów delegowanych i wykonawczych, stworzenie rejestru aktów delegowanych i pełne dostosowanie aktów sprzed Traktatu z Lizbony);
 - wdrożenie i zastosowanie ustawodawstwa Unii (kontrola informowania przez państwa członkowskie o transpozycji dyrektyw, a także wszelkich środków krajowych przewidujących rozwiązania wykraczające poza zakres ustawodawstwa Unii (nadmiernie rygorystyczne wdrażanie));
17. zatwierdza projekt porozumienia zawarty w załączniku I do niniejszej decyzji;
 18. zatwierdza oświadczenie Parlamentu i Komisji zawarte w załączniku II do tej decyzji;
 19. zwraca się do komisji przedmiotowo właściwej o przeanalizowanie, w jakiej mierze zmiany lub wykładnia Regulaminu bądź zmiany parlamentarnych praktyk, administracji i kanałów kontaktów z innymi instytucjami są niezbędne do wdrożenia nowego porozumienia międzyinstytucjonalnego;
 20. zobowiązuje swojego przewodniczącego do podpisania nowego porozumienia międzyinstytucjonalnego wraz z przewodniczącym Rady i przewodniczącym Komisji i do zarządzenia jego publikacji w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*;
 21. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej decyzji wraz z załącznikami Radzie i Komisji.

⁽¹⁾ Teksty przyjęte, P7_TA(2014)0127.

Środa, 9 marca 2016 r.

ZAŁĄCZNIK I

Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej i Komisją Europejską w sprawie lepszego stanowienia prawa

(Tekst tego załącznika nie został powtórzony w tym miejscu, ponieważ odpowiada on porozumieniu międzyinstytucjonalnemu opublikowanemu w Dz.U. L 123 z 12.05.2016, s. 1)

Środa, 9 marca 2016 r.

ZAŁĄCZNIK II**OŚWIADCZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I KOMISJI Z OKAZJI PRZYJĘCIA POROZUMIENIA MIĘDZYINSTYTUCJONALNEGO W SPRAWIE LEPSZEGO STANOWIENIA PRAWA**

Parlament Europejski i Komisja są zdania, że przedmiotowe Porozumienie odzwierciedla równowagę między Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją oraz przysługujące tym instytucjom kompetencje zgodnie z Traktatami.

Pozostaje ono bez uszczerbku dla Porozumienia ramowego z dnia 20 października 2010 r. w sprawie stosunków między Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Dz.U. L 304 z 20.11.2010, s. 47