



Bruksela, dnia 29 września 2012 r.

## KANCELARIA SENATU

Przedstawiciel Kancelarii Senatu  
przy Unii Europejskiej

### Sprawozdanie nr 70/2012

#### **Sprawozdanie ze spotkania przedstawicieli parlamentów narodowych na temat wycofania projektu rozporządzenia „Monti II”**

**Bruksela, 25 września 2012 r.**

W dniu 25 września br. pan **Raymond Maes**, członek gabinetu komisarza ds. zatrudnienia, spraw społecznych i włączenia społecznego - Laszlo Andora i pani **Lucy Swan**, członek gabinetu komisarza ds. międzyinstytucjonalnych i administracji Marosa Sefcovica, spotkali się z przedstawicielami parlamentów narodowych w celu dyskusji na temat procedury „żółtej kartki”, która została wszczęta na skutek przekroczenia niezbędnego progu głosów przyznanych parlamentom narodowym w związku z kontrolą przestrzegania zasady pomocniczości. W spotkaniu udział wzięli również urzędnicy z Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Integracji oraz z Sekretariatu Generalnego.

Dyskusja dotyczyła *Wniosku rozporządzenia w sprawie wykonywania prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług* /COM/2012/0130 final/, zwanego potocznie rozporządzeniem Monti II i decyzji Komisji Europejskiej o wycofaniu ww. wniosku.

W czerwcu br. Komisja Europejska potwierdziła, że parlamenty narodowe uruchomiły procedurę „żółtej kartki” w odniesieniu do ww. wniosku, w konsekwencji przyjęcia uzasadnionych opinii przez 12 parlamentów narodowych / izb, co przełożyło się łącznie na 19 głosów.

Każdy parlament narodowy może w ciągu 8 tygodni od daty przekazania projektu aktu ustawodawczego w języku urzędowym Unii przesłać przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji **uzasadnioną opinię** zawierającą powody, dla których uznaje, że dany projekt nie jest zgodny z zasadą pomocniczości. Jeżeli uzasadnione opinie w tym przedmiocie stanowią co najmniej 1/3 (lub co najmniej 1/4, jeżeli projekt dotyczy przestrzeni

wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości) głosów przyznanych parlamentom narodowym w związku z kontrolą przestrzegania zasady pomocniczości (parlament każdego państwa członkowskiego dysponuje 2 głosami rozdzielonymi w zależności od krajowego systemu parlamentarnego; w przypadku parlamentu dwuizbowego – po jednym dla każdej z izb), projekt zostaje poddany ponownej analizie. Podmioty będące adresatami uzasadnionych opinii (czyli Komisja, Parlament Europejski, Trybunał Sprawiedliwości, Europejski Bank Centralny, Europejski Bank Inwestycyjny lub grupa państw członkowskich) mogą postanowić o podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu projektu. Jeżeli stanowisko instytucji unijnych w przedmiocie zgodności projektu aktu ustawodawczego z zasadą pomocniczości różni się od ustaleń sformułowanych przez parlamenty narodowe w uzasadnionych opiniach, instytucje unijne muszą uzasadnić swoją decyzję w tym przedmiocie (**procedura żółtej kartki**).

Pan **Raymond Maes** przypomniał, że w dniu 30 maja br. kolegium komisarzy potwierdziło fakt, że otrzymane z 12 izb /parlamentów narodowych uzasadnione opinie o niezgodności z zasadą pomocniczości stanowią 19 głosów, tj. 1/3 głosów przyznanych parlamentom narodowym w związku z kontrolą przestrzegania zasady pomocniczości. W konsekwencji oznacza to, że przekroczony został próg niezbędny do wszczęcia procedury „żółtej kartki”.

Uzasadnione opinie zostały wysłane przez parlamenty narodowe Szwecji, Danii, Finlandii, Portugalii, Łotwy, Malty, Luksemburga oraz polski Sejm, francuski Senat, belgijską Izbę Reprezentantów, brytyjską Izbę Gmin i holenderską Izbę Reprezentantów.

Pan Maes stwierdził, że Komisja Europejska dokładnie przeanalizowała wszystkie argumenty przedstawione przez każdy z parlamentów narodowych / każdą z izb z punktu widzenia złamania / zgodności z zasadą pomocniczości.

Główne zastrzeżenia parlamentów narodowych, będące kluczowymi elementami przedstawionych przez nich uzasadnionych opinii, to:

- 7 parlamentów narodowych / izb zakwestionowało wartość dodaną projektu rozporządzenia i stwierdziło, że nie zmieni on obecnej sytuacji prawnej i nie przyczyni się do zwiększenia pewności prawnej i przejrzystości;
- kilka parlamentów narodowych / izb zakwestionowało podstawę prawną wybraną przez Komisję Europejską (czyli artykuł 352 TFUE);
- 5 parlamentów narodowych / izb twierdziło, że Komisja Europejska nie ma kompetencji do stanowienia prawa w tej dziedzinie i ustanawiania definicji prawa do strajku (art. 53 TFUE);
- 5 parlamentów narodowych / izb zakwestionowało skutki ogólnej zasady zawartej w art. 2 projektu rozporządzenia oraz podkreślali niezgodność z zasadą

proporcjonalności. Prawo do podejmowania działań zbiorowych nie jest obecnie zagrożone przez swobodę przedsiębiorczości czy swobodę przepływu usług i *vice versa*. Wartości te znajdują się w równowadze, bez przyznanego priorytetu;

- 6 parlamentów narodowych / izb stwierdziło że proponowane mechanizmy rozstrzygania sporów mogą zakłócić istniejące systemy krajowe;
- 3 parlamenty narodowe / izby zakwestionowały potrzebę wprowadzenia wspólnotowego mechanizmu ostrzegania. Według nich może to być przyczyną dodatkowej niepewności;
- francuski Senat zaznaczył, że Komisja Europejska nie wypełniła obowiązku konsultacji parlamentów narodowych w związku z tą konkretną propozycją.

Pan Maes przypomniał, że w dniu 12 września br. wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej, komisarz Maros Sefcovic wystosował list do przewodniczących parlamentów narodowych w celu poinformowania ich o wyniku oceny przez Komisję Europejską argumentów przedstawionych przez parlamenty narodowe w swoich uzasadnionych opiniach.

Na podstawie tej oceny **Komisja Europejska uznała, że propozycja rozporządzenia nie stwarza żadnego problemu, jeśli chodzi o pomocniczość**. KE nie stwierdziła, że zasada pomocniczości została naruszona. Mimo to, **Komisja Europejska zdecydowała się wycofać wniosek z powodu braku politycznego poparcia wyrażonego przez dwóch współustawodawców – Radę i Parlament Europejski**. Ponadto, Komisja Europejska chciała w ten sposób zapobiec ewentualnemu sprzeciwowi wobec ważnego wniosku w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, przedstawionego w pakiecie wraz z rozporządzeniem Monti II.

Pani Swan powiedziała, że Komisja Europejska, podejmując decyzję o wycofaniu omawianego wniosku, uwzględniła **ogólną sytuację polityczną (w szczególności fakt, że wniosek nie miał szans na przyjęcie przez państwa członkowskie), jak również poglądy wyrażone przez parlamenty narodowe**. Opinie wyrażone przez parlamenty narodowe w powiązaniu ze stanowiskami niektórych ministrów ds. społecznych i większości grup politycznych w Parlamencie Europejskim sprawiły, że nie było szans na poczynienie kroku do przodu, jeśli chodzi o przyjęcie omawianego wniosku. Komisja Europejska stwierdziła, że jest mało prawdopodobne, aby ww. wniosek uzyskał niezbędne poparcie polityczne w Parlamencie Europejskim i Radzie, umożliwiające jego przyjęcie. W związku z tym, po dokonaniu oceny sytuacji politycznej a nie w związku z pomocniczością, Komisja Europejska podjęła decyzję o wycofaniu wniosku.

## **Pytania przedstawicieli parlamentów narodowych i odpowiedzi członków gabinetów komisarzy**

- Komisja Europejska wysłała do parlamentów narodowych jedynie list informujący je o wycofaniu wniosku, bez żadnych dodatkowych wyjaśnień. Czy Komisja Europejska ma zamiar wysłać bardziej szczegółową odpowiedź do parlamentów narodowych, wyjaśniającą dlaczego, według jej analizy, nie doszło do naruszenia zasady pomocniczości? Dlaczego Parlament Europejski został poinformowany o fakcie wycofania wniosku przed parlamentami narodowymi?

### ***Odpowiedź pani Swan:***

Komisja Europejska nie planuje wysłać żadnej kolejnej formalnej odpowiedzi do parlamentów narodowych. Nie ma jednak problemu, by parlamenty narodowe uzyskały wszystkie niezbędne informacje / wyjaśnienia w sposób nieformalny. Kolegium komisarzy zdecydowało o wysłaniu zwykłego listu do parlamentów narodowych zamiast opublikowania komunikatu, ponieważ zdecydowało się na wdrożenie procedury wycofania wniosku. Zgodnie z tą procedurą, w momencie gdy KE decyduje się wycofać wniosek, musi o swoim zamiarze poinformować Parlament Europejski i Radę, jako współlegislatorów. KE chciała poinformować parlamenty narodowe i Parlament Europejski w tym samym czasie, ale ze względu na fakt, że przewodniczący Barroso zdecydował się ogłosić decyzję kolegium komisarzy podczas swojego orędzia o stanie Unii Europejskiej, które wygłosił w PE w dniu 12 września, nie było czasu na przetłumaczenie listu do parlamentów narodowych na wszystkie języki urzędowe UE w tak krótkim czasie. Niektóre listy zostały wysłane kilka godzin później, a inne dzień później po liście przewodniczącego Barroso do przewodniczącego Schulza.

- Komisja Europejska zwykle wysyła bardzo szczegółowe listy w odpowiedzi na opinie przesyłane przez parlamenty narodowe do Komisji. Dlaczego Komisja Europejska nie może zrobić tego samego w tym konkretnym przypadku (to jest pierwsza żółta kartka)? Obawiamy się, że ta sprawa może ustanowić precedens. Jakie przesłanie Komisja Europejska przesyła do parlamentów narodowych, postępując w ten sposób?

### ***Odpowiedź pani Swan:***

W tym przypadku należy rozważyć procedurę żółtej karty w powiązaniu z decyzją o wycofaniu wniosku. Po pierwsze, z uwagi na wycofanie wniosku Komisja Europejska nie przyjęła formalnego komunikatu. Po drugie, w kontekście procedury żółtej karty, Komisja Europejska nie musi wysyłać indywidualnych odpowiedzi, szczególnie uzasadniających swoją decyzję. Komisja dokonała wspólnej oceny wszystkich odpowiedzi z parlamentów narodowych. Niezależnie od tego, wewnętrzne wytyczne dotyczące procedury żółtej karty

mogą być w przyszłości zmienione. Ponadto, ważne jest rozróżnienie procedury żółtej kartki i dialogu politycznego. W omawianym przypadku nie mamy do czynienia z dialogiem politycznym. Ponadto wysyłanie indywidualnych odpowiedzi nie zostało przewidziane ani w protokole 2 ani w procedurze dialogu politycznego.

- Podczas spotkania w czerwcu z dyrektorem w Komisji Europejskiej - panem Jensem Nymandem-Christensenem, powiedział on, że Komisja Europejska ma zamiar przyjąć komunikat skierowany do parlamentów narodowych. Co się zmieniło od czerwca, co spowodowało, że KE jednak nie zdecydowała się na przyjęcie takiego komunikatu?

***Odpowiedź pani Swan:***

Jedynie decyzja o utrzymaniu wniosku wymaga wyjaśnienia i komunikatu. Była to decyzja polityczna - kolegium komisarzy postanowiło wysłać tylko list, ponieważ nie zamierzali utrzymać wniosku i wycofali się z jego przyjęcia.

- Stanowisko KE w tej konkretnej sytuacji może osłabić dialog z parlamentami narodowymi i ustanowić zły precedens. Jest to niezgodne z duchem pomocniczości.
- Jeśli Komisja Europejska nie otrzymałaby tych „politycznych wskazań”, czy wówczas również wycofałaby swoją propozycję?
- Czy Komisja Europejska zakładała, że nigdy nie będzie musiała wycofywać się z proponowanych wniosków i dlatego wspominała o publikacji komunikatu? Jak się okazuje publikacja komunikatu nastąpi jedynie w przypadku konieczności wyjaśnienia decyzji Komisji o utrzymaniu wniosku, mimo sprzeciwu parlamentów narodowych, a nie o wycofaniu wniosku?

***Odpowiedź pana Maes:***

Komisja Europejska analizuje zawartość wszystkich uzasadnionych opinii i wzięła pod uwagę argumenty przedstawione przez parlamenty narodowe. Komisja Europejska nie widzi przeciwwskazań w podzieleniu się swoją analizą uzasadnionych opinii z parlamentami narodowymi w sposób nieformalny i indywidualnie z każdym z osobna na poziomie urzędniczym. W przypadku braku „politycznych wskazań” Komisja Europejska nie wycofałaby zaproponowanego wniosku. Komisja nie podzieliła argumentów parlamentów narodowych ws. niezgodności projektu z zasadą proporcjonalności.

- Przesłanie listu Komisji Europejskiej jest jasne: Komisja Europejska postanowiła wycofać swoją propozycję, ale nie ze względu na żółtą kartkę, ponieważ w opinii KE zasada pomocniczości nie została złamana.

***Odpowiedź pana Milana Jarona, sekretariat generalny Komisji Europejskiej:***

Komisja Europejska postępowała zgodnie z Traktatem z Lizbony. Nie musiała ani przyjąć komunikatu, ani uzasadniać swojej decyzji. W Traktacie ani w Protokole nie ma ani słowa o tym, że Komisja Europejska musi wycofać swój projekt w wyniku przesłania opinii o niezgodności z zasadą proporcjonalności wyrażonych przez parlamenty narodowe w ramach procedury „żółtej kartki”.

- Czy Komisja Europejska tego się spodziewała i czy postąpiłaby inaczej, niż to miało miejsce?

***Odpowiedź pana Maes:***

Komisja Europejska zdecydowała się przyjąć omawiany wniosek z uwagi na potrzebę zapewnienia pewności prawnej, ale Komisja wiedziała od początku, że była to kwestia kontrowersyjna.

- Zgodnie z listem przewodniczącego Barroso i komisarz Wallström, dotyczącym mechanizmu kontroli pomocniczości, wysłanego do parlamentów narodowych w grudniu 2009 r.: „Zarówno w przypadku procedury żółtej kartki, jak i procedury pomarańczowej kartki Kolegium podejmie decyzję o utrzymaniu, zmianie lub wycofaniu danego wniosku legislacyjnego oraz udokumentuje swoją decyzję w formie komunikatu Komisji, który zostanie następnie przesłany do wszystkich parlamentów narodowych, jak również do prawodawcy i do IPEX. W przypadku procedury pomarańczowej kartki do wspomnianego komunikatu załączone będą uzasadnione opinie otrzymane od parlamentów narodowych dotyczące konkretnego wniosku”. Wydaje się, że Komisja Europejska nie poddała wystarczającej analizie zawartości uzasadnionych opinii parlamentów narodowych. Kwestia ta może zostać podniesiona przez niektórych członków parlamentów narodowych na kolejnym posiedzeniu COSAC.

***Odpowiedź pani Swan:***

Komisja Europejska nie może zmienić swojej decyzji. Kolegium komisarzy podjęło już formalną decyzję w tej kwestii.

**Opracowała:**

**Dr Magdalena Skulimowska**