KOMISJA
EUROPEJSKA

Strasburg, dnia 19.5.2015 r.
COM(2015) 216 final

# KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

## Wniosek dotyczący porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa

# KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

## Wniosek dotyczący porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa

PARLAMENT EUROPEJSKI, RADA UNII EUROPEJSKIEJ I KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 295,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) Przy wykonywaniu swoich uprawnień i zgodnie z procedurami ustanowionymi w traktatach, Parlament Europejski, Rada i Komisja (zwane dalej „trzema instytucjami") potwierdzają znaczenie, jakie przywiązują do „metody wspólnotowej", przejrzystości procesu ustawodawczego, legitymacji demokratycznej, zasady pomocniczości, proporcjonalności, pewności prawa oraz prostoty, jasności i spójności podczas tworzenia przepisów.

(2) Trzy instytucje są świadome ich wspólnej odpowiedzialności, jeśli chodzi o lepsze stanowienie prawa i zapewnienie, by unijne prawodawstwo skupiało się na dziedzinach, w których przynosi największą wartość dodaną, było możliwie najbardziej skuteczne i efektywne w realizacji zamierzonych celów wspólnej polityki, było jak najbardziej proste i jasne, wiązało się z możliwie najmniejszym obciążeniem dla zainteresowanych stron i było zaprojektowane z myślą o ułatwieniu jego transpozycji i stosowania w praktyce, a także by umacniało konkurencyjność i stabilność gospodarki Unii.

(3) Trzy instytucje przypominają o roli i odpowiedzialności parlamentów narodowych, określonych w traktatach w Protokole w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej oraz w Protokole nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

(4) Trzy instytucje uważają, że stosowanie konsultacji z zainteresowanymi stronami, ocen ex post istniejących przepisów i ocen skutków nowych inicjatyw pomoże osiągnąć cel lepszego stanowienia prawa.

(5) Trzy instytucje przypominają zobowiązanie Unii do stanowienia prawa jedynie w przypadku i w zakresie, w jakim jest to niezbędne, zgodnie z art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej dotyczącym stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

(6) Trzy instytucje oświadczają, że cele polegające na uproszczeniu prawodawstwa unijnego oraz zmniejszeniu obciążenia regulacyjnego powinny być realizowane bez uszczerbku dla realizacji celów polityki Unii, jak określono w traktatach, oraz bez uszczerbku dla ochrony integralności jednolitego rynku.

(7) Niniejsze porozumienie uzupełnia następujące porozumienia i deklaracje dotyczące lepszego stanowienia prawa, w których stosowanie trzy instytucje pozostają w pełni zaangażowane:

– Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 20 grudnia 1994 r. – Szybsza metoda pracy nad urzędową kodyfikacją tekstów prawnych[1];

– Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 22 grudnia 1998 roku w sprawie wspólnych wytycznych dotyczących jakości prawodawstwa wspólnotowego[2];

– Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 28 listopada 2001 r. w sprawie bardziej uporządkowanego wykorzystania techniki przekształcania aktów prawnych[3];

– Wspólna deklaracja z dnia 13 czerwca 2007 r. w sprawie praktycznych zasad dotyczących stosowania procedury współdecyzji[4];

– Wspólna deklaracja polityczna z dnia 27 października 2011 r. Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji dotycząca dokumentów wyjaśniających[5].

(8) Porozumienie to odzwierciedla równowagę między odpowiednimi kompetencjami Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji określonymi w Traktacie. Pozostaje ono bez uszczerbku dla Porozumienia ramowego z dnia 20 października 2010 r. w sprawie stosunków między Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską[6],

UZGODNIŁY, CO NASTĘPUJE:

**I. Wspólne zobowiązania i cele**

1. Parlament Europejski, Rada i Komisja (zwane dalej „trzema instytucjami") niniejszym postanawiają dążyć do lepszego stanowienia prawa poprzez szereg inicjatyw i procedur określonych w niniejszym porozumieniu międzyinstytucjonalnym.

**II. Programowanie i planowanie**

2. Trzy instytucje zgadzają się co do potrzeby wzmocnienia rocznego i wieloletniego programowania Unii zgodnie z art. 17 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, który powierza Komisji zadanie inicjowania programowania rocznego i wieloletniego.

3. Komisja przeprowadzi wymianę poglądów z Parlamentem Europejskim i Radą przed przyjęciem swojego rocznego programu prac, w oparciu o pisemne uwagi przewodniczącego Komisji określające główne elementy wytyczające kierunek przygotowań programu prac Komisji. Aby ułatwić planowanie długoterminowe,

[1] *Dz.U. C 102 z 4.4.1996, s. 2.*

[2] *Dz.U. C 73 z 17.3.1999, s. 1.*

[3] *Dz.U. C 77 z 28.3.2002, s. 1.*

[4] *Dz.U. C 145 z 30.6.2007, s. 5.*

[5] *Dz.U. C 369 z 17.12.2011, s. 15.*

[6] *Dz.U. L 304 z 20.11.2010, s. 47.*

trzy instytucje przeprowadzą wymianę poglądów na temat priorytetów wieloletnich na podstawie wytycznych politycznych przewodniczącego Komisji.

4. Komisja będzie starannie rozważać wnioski Parlamentu Europejskiego lub Rady o przedstawienie wniosków ustawodawczych. Jeżeli Komisja nie przedłoży wniosku, powiadomi właściwą instytucję o przyczynach.

5. Na podstawie programu prac Komisji trzy instytucje uzgodnią co roku wykaz wniosków, które będą traktowane priorytetowo w procesie ustawodawczym. Wykaz ten będzie zawierał wnioski dotyczące aktualizacji lub uproszczenia istniejącego prawodawstwa oraz ograniczenia obciążenia regulacyjnego, zwłaszcza dla małych i średnich przedsiębiorstw.

6. Komisja przedstawi odpowiednie szczegółowe informacje na temat każdego punktu swojego programu prac oraz będzie regularnie przekazywać zaktualizowane informacje na na temat planowania przez cały rok. Komisja będzie regularnie składać sprawozdania Konferencji Przewodniczących i Radzie do Spraw Ogólnych dotyczące wdrażania programu prac Komisji w odnośnym roku.

## III. Stosowanie instrumentów lepszego stanowienia prawa

### *Ocena skutków*

7. Trzy instytucje zgadzają się co do pozytywnego wkładu ocen skutków w poprawę jakości prawodawstwa Unii. Uważają, że oceny skutków powinny dotyczyć istnienia, skali i skutków danego problemu oraz tego, czy działanie Unii jest konieczne. Powinny one również określać rozwiązania alternatywne obejmujące oceny skutków gospodarczych, środowiskowych i społecznych, przy wykorzystaniu analiz jakościowych i ilościowych. Oceny skutków powinny opierać się na najlepszych dostępnych danych i być proporcjonalne, jeśli chodzi o ich zakres i przedmiot.

8. Komisja będzie przeprowadzać oceny skutków swoich inicjatyw, w przypadku których spodziewane są znaczące skutki gospodarcze, środowiskowe lub społeczne. W ramach procedury oceny skutków Komisja przeprowadzi konsultacje z zainteresowanymi stronami zgodnie z ustanowionymi przez nią minimalnymi standardami. Rada ds. Kontroli Regulacyjnej Komisji będzie przeprowadzać kontrolę jakości ocen skutków. Ostateczne wyniki ocen skutków zostaną przekazane Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i parlamentom narodowym oraz zostaną podane do publicznej wiadomości wraz z opinią lub opiniami Rady ds. Kontroli Regulacyjnej w momencie przyjęcia wniosku Komisji.

9. Parlament Europejski i Rada będą rozpoczynać rozpatrywanie wniosków Komisji od analizy oceny skutków przygotowanej przez Komisję.

10. Przed przyjęciem jakiejkolwiek istotnej poprawki dotyczącej wniosku Komisji, na każdym etapie procesu ustawodawczego, Parlament Europejski i Rada przeprowadzą ocenę skutków tej poprawki. Co do zasady, ocena skutków Komisji będzie stanowić punkt wyjścia do wszelkich dalszych prac nad oceną skutków. Komisja może, z własnej inicjatywy albo na wniosek Parlamentu Europejskiego lub Rady, wesprzeć Parlament Europejski i Radę w ich pracach nad oceną skutków poprzez udzielanie wyjaśnień dotyczących swojej oceny oraz udostępnienie wykorzystanych danych, lub – w należycie uzasadnionych przypadkach – poprzez uzupełnienie swojej pierwotnej oceny skutków.

11. Każda z trzech instytucji sama odpowiada za ustalenie, w jaki sposób zorganizować swoje prace nad oceną skutków, w tym wewnętrzne zasoby organizacyjne i kontrolę jakości. Celem ocen skutków jest zapewnienie informacji potrzebnych w procesie podejmowania decyzji przez każdą instytucję, z pełnym poszanowaniem ról i obowiązków każdej instytucji.

12. Parlament Europejski, Rada i Komisja zgadzają się, że prawodawstwo powinno być: zrozumiałe i jasne; umożliwiać stronom łatwe zrozumienie swoich praw i obowiązków; zawierać odpowiednie wymogi dotyczące sprawozdawczości, monitorowania i oceny; zapobiegać nieproporcjonalnym kosztom; być łatwe do wdrożenia. Każda z instytucji może powołać niezależny zespół do przeprowadzenia oceny tych aspektów po każdej znaczącej poprawce wprowadzonej do wniosku Komisji. Taka ocena powinna być zakończona i opublikowana w rozsądnym terminie i uwzględniać oceny skutków przeprowadzone wcześniej. Każda z instytucji mianuje swojego członka wspomnianego zespołu. Każdy członek będzie posiadać udokumentowaną wiedzę specjalistyczną umożliwiającą mu przeprowadzanie wymaganych analiz, nie może mieć konfliktu interesów i będzie działać niezależnie od organu go powołującego.

13. Poprzez swoje własne prace nad oceną skutków i prowadzoną współpracę, trzy instytucje dążą do zapewnienia, by informacje na temat skutków przyjętych aktów były dostępne i mogły zostać wykorzystane jako podstawa do późniejszych prac związanych z ich oceną.

***Konsultacje z zainteresowanymi stronami i informacje zwrotne***

14. Konsultacje z zainteresowanymi stronami stanowią integralny element lepszego stanowienia prawa. Komisja będzie przeprowadzać konsultacje zgodnie z ustanowionymi przez nią minimalnymi standardami. Działania te obejmą konsultacje społeczne przez internet mające na celu poznanie opinii zainteresowanych stron i uzyskanie od nich informacji. Wyniki wszystkich konsultacji będą podawane do wiadomości publicznej.

15. Zainteresowane strony będą miały możliwość wyrażenia swoich opinii w okresie ośmiu tygodni po przyjęciu przez Komisję wniosku i powiązanej oceny skutków; konsultacje te będą przebiegały równolegle do procedury konsultacji ustanowionej dla parlamentów narodowych, dotyczącej przedstawienia ich opinii na temat kwestii związanych z zasadą pomocniczości, z zastrzeżeniem wyjątków w pilnych przypadkach i bez uszczerbku dla szczególnych ustaleń mających zastosowanie do wniosków Komisji na mocy art. 155 ust. 2 TFUE. Zebrane opinie zostaną przedstawione współprawodawcom na początku procesu ustawodawczego.

***Ocena ex post obowiązującego prawodawstwa***

16. Programowanie ocen przez Komisję będzie, w miarę możliwości, uwzględniać terminy składania sprawozdań i przeglądów określone w prawodawstwie unijnym. Komisja będzie informować Parlament Europejski i Radę o swoich wieloletnich planach dotyczących ocen istniejącego prawodawstwa.

17. Trzy instytucje potwierdzają, jak ważna jest możliwie największa spójność i konsekwencja w organizacji prac związanych z oceną skuteczności prawodawstwa Unii, w tym powiązanych konsultacji społecznych i konsultacji z zainteresowanymi stronami.

18. Trzy instytucje zgadzają się, że propozycje istotnych poprawek lub rozwinięcia prawodawstwa Unii powinny opierać się na solidnej wstępnej ocenie skuteczności, efektywności, adekwatności, spójności i wartości dodanej obowiązującego prawa i polityki. Oceny te powinny stanowić podstawę dla oceny skutków poszczególnych wariantów dalszych działań. |W celu wsparcia tych procesów Parlament Europejski, Rada i Komisja osiągnęły porozumienie w sprawie ustanowienia w prawodawstwie wymogów dotyczących monitorowania, oceny i sprawozdawczości. W stosownych przypadkach mogą one obejmować wymierne wskaźniki jako podstawę do gromadzenia danych dotyczących rzeczywistych skutków przepisów.

19. Parlament Europejski, Rada i Komisja zgadzają się, że wszystkie wydatki UE i działania niezwiązane z wydatkowaniem powinny być oceniane w sposób proporcjonalny. Terminy ocen powinny być określane na podstawie cyklu danej interwencji, potrzeb związanych z procesem podejmowania decyzji operacyjnych i strategicznych, ogólnych wymogów dotyczących przeprowadzenia oceny określonych w rozporządzeniu finansowym, jak również wszelkich szczegółowych wymogów określonych w podstawie prawnej odnośnego środka. W związku z tym trzy instytucje zobowiązują się systematycznie rozważać wykorzystanie klauzul przeglądu. W przypadkach, w których akty prawne powinny być stosowane wyłącznie przez ustalony okres, stosowane będą klauzule wygaśnięcia.

## IV. Instrumenty prawne

20. Komisja wyjaśni Parlamentowi Europejskiemu i Radzie swój wybór instrumentu ustawodawczego w uzasadnieniu towarzyszącym jej wnioskowi. Komisja wyjaśni również w uzasadnieniach, w jaki sposób proponowane środki są uzasadnione w świetle zasad pomocniczości i proporcjonalności oraz są zgodne z prawami podstawowymi. Komisja będzie również uwzględniać zakres i wyniki konsultacji z zainteresowanymi stronami, oceny *ex post* obowiązującego prawodawstwa i własną ocenę skutków.

## V. Akty delegowane i wykonawcze

21. Trzy instytucje zwracają uwagę na ważną rolę, jaką pełnią w prawodawstwie akty delegowane i wykonawcze. Są one nieodłącznym narzędziem lepszego stanowienia prawa, przyczyniając się do stanowienia prostych, aktualnych przepisów oraz ich skutecznego i szybkiego wdrożenia.

22. Trzy instytucje osiągnęły porozumienie w sprawie dołączonego „Wspólnego porozumienia w sprawie aktów delegowanych". Zgodnie z tym porozumieniem oraz w celu zwiększenia przejrzystości i rozszerzenia konsultacji, Komisja zobowiązuje się do gromadzenia, przed przyjęciem aktów delegowanych, niezbędnej wiedzy specjalistycznej, w tym poprzez konsultacje z ekspertami z państw członkowskich i w ramach konsultacji społecznych. Ponadto, jeśli na wczesnym etapie

przygotowywania projektów aktów wykonawczych potrzebna będzie szersza wiedza specjalistyczna, Komisja będzie korzystać z pomocy grup ekspertów, przeprowadzać konsultacje z wybranymi zainteresowanymi stronami i konsultacje społeczne (w stosownych przypadkach).

23. Trzy instytucje zobowiązują się do powstrzymania się od wprowadzania w prawodawstwie unijnym nowych wymogów proceduralnych, procedur *sui generis* lub nowych zadań komitetów, innych niż te określone w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011[7], dotyczących trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję.

## VI. Koordynacja procesu ustawodawczego

24. Trzy instytucje zgadzają się co do potrzeby lepszej koordynacji ich działalności ustawodawczej.

25. Zgodnie z postanowieniami wspólnej deklaracji w sprawie praktycznych zasad dotyczących stosowania procedury współdecyzji trzy instytucje zgadzają się, że należy poprawić koordynację ich prac przygotowawczych i ustawodawczych w ramach zwykłej procedury ustawodawczej. Zobowiązują się one również do publikowania w odpowiedni sposób informacji o tych pracach.

26. W szczególności, Parlament Europejski i Rada będą dążyć do ustalenia wspólnie z Komisją orientacyjnego harmonogramu zakończenia kolejnych etapów prowadzących do ostatecznego przyjęcia poszczególnych wniosków ustawodawczych. Harmonogram ten będzie uwzględniał odpowiednie korzystanie z porozumień podczas drugiego czytania. Tam gdzie to stosowne, trzy instytucje mogą uzgodnić koordynację wysiłków na rzecz przyspieszenia procesu przyjmowania aktów prawnych, zarówno podczas wewnętrznych etapów przygotowawczych każdej z instytucji, jak i podczas negocjacji międzyinstytucjonalnych.

27. Trzy instytucje będą regularnie informować się o swoich pracach przez cały okres trwania procesu ustawodawczego oraz o trwających między nimi negocjacjach za pośrednictwem odpowiednich procedur, w tym dialogu między Parlamentem Europejskim, w komisjach i na posiedzeniu plenarnym, a prezydencją Rady i Komisją.

28. Trzy instytucje zapewnią odpowiedni stopień przejrzystości procesu ustawodawczego, w tym negocjacji trójstronnych między trzema instytucjami.

29. W celu usprawnienia prac trzy instytucje będą zapewniać lepszą synchronizację rozpatrywania wniosków ustawodawczych przez organy przygotowawcze Parlamentu Europejskiego i Rady.

## VII. Wdrożenie i stosowanie prawodawstwa Unii

30. Trzy instytucje wzywają państwa członkowskie do szybkiego i prawidłowego stosowania prawodawstwa Unii. W stosownych przypadkach zaleca się stosowanie wspólnych dat rozpoczęcia stosowania prawodawstwa w państwach członkowskich,

[7] Dz.U. L 55 z 28.2.2011, s. 13.

przypadających na określone dni w roku, których liczba będzie ustalona z góry i ograniczona. Termin transpozycji dyrektyw będzie możliwie najkrótszy i zasadniczo nie będzie przekraczać dwóch lat.

31. Trzy instytucje wzywają państwa członkowskie, by przyjmując środki służące transpozycji lub wdrożeniu prawodawstwa Unii lub środki zapewniające wykonanie budżetu Unii, jasno przekazywały swoim obywatelom informacje na temat środków krajowych. W szczególności państwa członkowskie powinny – w miarę możliwości – jasno rozróżnić w tekście wspomnianych środków elementy, które wynikają w sposób konieczny z przepisów Unii lub zasad wykonania budżetu, oraz wszelkie dodatkowe elementy, zarówno materialne, jak i proceduralne, które same postanawiają dodać na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym. Przed przyjęciem takich dodatkowych przepisów materialnych lub proceduralnych państwa członkowskie powinny zobowiązać się do dokonania oceny ich skutków, w szczególności jeśli chodzi o obciążenia administracyjne dla przedsiębiorstw, administracji i obywateli, oraz przedstawić uzasadnienie dotyczące tych dodatkowych elementów. W swoich powiadomieniach o środkach transpozycji państwa członkowskie powinny rozróżnić przepisy i procedury służące transpozycji od dodatkowych przepisów i procedur.

32. Komisja będzie przedkładać Parlamentowi Europejskiemu roczne sprawozdanie dotyczące stosowania prawodawstwa Unii.

33. Trzy instytucje wzywają państwa członkowskie, aby współpracowały z Komisją w celu uzyskania informacji i danych potrzebnych do monitorowania i oceny wdrażania prawa UE. Trzy instytucje przypominają i podkreślają wagę dwóch wspólnych deklaracji politycznych z dnia 28 września i 27 października 2011 r. dotyczących dokumentów wyjaśniających towarzyszących powiadomieniu o środkach transpozycji.

## VIII. Uproszczenie

34. Trzy instytucje uzgadniają, że będą stale współpracować w celu aktualizacji i upraszczania prawodawstwa oraz ograniczania zbędnych obciążeń regulacyjnych dla przedsiębiorstw, administracji i obywateli. Jako podstawę w realizacji tego zadania przyjmą one program sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT) Komisji lub inny przyjęty w przyszłości program o podobnym celu. Komisja ustali dziedziny obowiązujących przepisów wymagające uproszczenia i ograniczenia obciążeń oraz przedstawi wnioski w sprawie takich działań, m. in. poprzez uchylenie przestarzałych aktów albo poprzez przekształcenie lub zastąpienie aktów tam, gdzie jest to konieczne. Jeśli będzie to możliwe, potencjalne możliwości zmniejszenia obciążeń regulacyjnych zostaną ujęte ilościowo w ramach programu REFIT, w oparciu o informacje uzyskane od państw członkowskich i zainteresowanych stron. W swoim programie prac Komisja wskaże, jakie złoży wnioski w celu zmniejszenia obciążenia regulacyjnego oraz które oczekujące na przyjęcie wnioski wycofa.

## IX. Wdrażanie i monitorowanie niniejszego porozumienia

35. Trzy instytucje podejmą niezbędne kroki w celu zapewnienia środków i zasobów potrzebnych im do właściwego wdrożenia niniejszego porozumienia.

36. Trzy instytucje będą monitorować wdrażanie niniejszej Umowy regularnie, w tym na corocznych dyskusjach Konferencji Przewodniczących i Rady do Spraw Ogólnych.

## X. ZASTĄPIENIE

37. Niniejsze porozumienie zastępuje porozumienie międzyinstytucjonalne z 2003 r. w sprawie lepszego stanowienia prawa[8] i Międzyinstytucjonalne wspólne podejście do oceny skutków z 2005 r.

[8] Dz.U. C 321 z 31.12.2003, s. 1.