

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie aktów delegowanych****(opinia dodatkowa)**

(2016/C 013/22)

**Sprawozdawca: Jorge PEGADO LIZ**

Dnia 19 lutego 2015 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię dodatkową w sprawie

*aktów delegowanych.*

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 14 lipca 2015 r.

Na 510. sesji plenarnej w dniach 16 i 17 września 2015 r. (posiedzenie z 16 września 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 140 do 1 (4 osoby wstrzymały się od głosu) przyjął następującą opinię:

**1. Wnioski i zalecenia**

1.1. Na półmetku swoich prac nad opinią dodatkową z inicjatywy własnej w sprawie procedury delegacji uprawnień EKES dowiedział się, że Komisja opublikowała oparty na art. 295 TFUE wniosek dotyczący nowego porozumienia międzyinstytucjonalnego, które ma mieć charakter wiążący. Wniosek ten jest częścią ogólnego pakietu w sprawie lepszego stanowienia prawa, a w dwóch jego załącznikach szczegółowych podejmuje się kwestię aktów delegowanych.

1.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji, stanowiący krok we właściwym kierunku, o który EKES usilnie apelował.

1.3. Komitet uważa za pozytywną większość wytycznych.

1.4. Z zadowoleniem odnosi się przede wszystkim do wysiłków Komisji zmierzających do osiągnięcia równowagi między podstawowymi wartościami, jakimi są, z jednej strony, poszanowanie prawa, demokratyczne uczestnictwo, przejrzystość, bliski kontakt z obywatelami i prawo do uzyskania obszernej informacji na temat procedur ustawodawczych, a z drugiej, uproszczenie przepisów prawnych, elastyczne, lepiej dostosowane do przedmiotowych interesów przepisy, których aktualizacja i przegląd odbywa się w uproszczony sposób.

1.5. EKES pozytywnie ocenia fakt, że „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” oraz że proponuje stosowanie takiej samej procedury doradczej przy przyjmowaniu aktów wykonawczych. Jednakże EKES obawia się, że wszystkie te konsultacje mogą nadmiernie i niepotrzebnie przedłużać sporządzanie aktów.

1.6. Niemniej EKES nie zgadza się w całości z kazuistycznym podejściem przyjętym przy rozróżnianiu dziedzin, które powinny być objęte aktami delegowanymi lub aktami wykonawczymi, stosowane kryteria są bowiem niejednoznaczne i pozostawiają zbyt dużą swobodę interpretacji.

1.7. EKES nie zgadza się z wnioskiem Komisji między innymi w kwestii:

- a) braku uprzednich informacji na temat ekspertów państw członkowskich oraz ich kompetencji technicznych;
- b) braku odpowiedniego okresu na przeprowadzenie konsultacji z ekspertami, z zainteresowanymi stronami, z Parlamentem Europejskim i Radą, z wyjątkiem pilnych przypadków;
- c) opcjonalnego charakteru przeprowadzania konsultacji z ekspertami Parlamentu Europejskiego i zainteresowanymi stronami oraz przekazywania im kalendarza posiedzeń;
- d) niespójności i niewielkiej istotności informacji dotyczących przyjmowania aktów delegowanych, które to informacje powinny być systematycznie i automatycznie przekazywane za pośrednictwem strony internetowej, aktualizowanej w czasie rzeczywistym;

e) zasadniczo nieokreślonego czasu delegacji uprawnień: EKES jest zdania, że zasadniczo czas ten powinien być określony, z możliwością przedłużenia na taki sam okres, z pominięciem wyjątkowych, należycie uzasadnionych przypadków.

1.8. EKES pragnąłby, aby wytyczne wyraźnie przewidywały, że wszystkie elementy delegacji uprawnień są jasno określone, a mianowicie:

- a) konkretne cele;
- b) dokładna treść;
- c) wyraźnie określony zakres stosowania;
- d) określony i ściśle przestrzegany czas trwania.

1.9. EKES uważa, iż tak samo jak w przypadku zwykłej procedury ustawodawczej, powinien otrzymywać wnioski o opinie również w sprawie oceny skutków regulacji i przeglądu aktów delegowanych.

1.10. Wreszcie EKES utrzymuje, że brzmienie art. 290 i 291 TFUE można udoskonalić oraz że w przypadku zmiany Traktatów powinno zostać zmienione. Należy również ustanowić lepsze ramy ich stosowania, tak aby uniknąć sytuacji, w której decyzje o wyborze instrumentu prawnego miałyby bardziej charakter polityczny niż techniczny.

## 2. Powód wydania opinii dodatkowej z inicjatywy własnej w sprawie aktów delegowanych

2.1. W 2012 r. EKES zezwolił na opracowanie raportu informacyjnego<sup>(1)</sup> na temat omawianej procedury, którego przedmiotem była analiza jej stosowania oraz wyciągnięcie wniosków odnośnie do funkcjonowania systemu kontroli służącemu eliminowaniu lub korygowaniu nadużyć uprawnień mogących naruszać demokratyczne zasady wspólnoty opierającej się na rządach prawa, jaką jest Unia Europejska.

2.2. W następstwie wspomnianego raportu oraz dwukrotnego zwrócenia się przez Komisję do Komitetu o sporządzenie opinii w sprawie trzech wniosków dotyczących rozporządzenia dostosowującego do art. 290 TFUE niektóre akty prawne przewidujące stosowanie procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą<sup>(2)</sup>, EKES przyjął dwie opinie<sup>(3)</sup> zawierające obserwacje i wnioski z raportu informacyjnego, w tym „wątpliwości co do prostoty, faktycznego zrozumienia przez obywateli sedna sprawy, odpowiedniego wykorzystania tej możliwości oraz skuteczności mechanizmów kontroli”. Komitet zalecał ostrożne korzystanie z tego instrumentu, ponieważ „niektóre elementy procedury przekazywania uprawnień pozostają nadal niejasne”.

2.3. Po wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. i nominacji nowych komisarzy, w tym pierwszego wiceprzewodniczącego ds. lepszego stanowienia prawa, stosunków instytucjonalnych, praworządności i Karty praw podstawowych, wydawało się właściwe ponowne otwarcie tej sprawy w celu uzyskania informacji o zamiarach nowych podmiotów instytucjonalnych, a przede wszystkim w celu zajęcia stanowiska w przedmiocie ewentualnych nowych rozwiązań służących skuteczniejszemu zagwarantowaniu zasad przejrzystości, pewności prawa, demokratycznej kontroli i równowagi instytucjonalnej. Jest to również okazja do wznowienia dyskusji między unijnymi instytucjami, społeczeństwem obywatelskim, ekspertami i środowiskiem akademickim w celu zaproponowania instytucjom UE nowych zaleceń.

## 3. Obecna sytuacja

3.1. Upłynęły dwa lata od przyjęcia raportu informacyjnego oraz wspomnianych wyżej dwóch opinii. W międzyczasie wnioskowi Komisji, tzw. Omnibus I i Omnibus III, nie nadano żadnego dalszego toku. W sprawozdaniu z postępu prac przekazanym do COREPER w dniu 20 czerwca 2014 r. prezydencja grecka skrytykowała automatyczny charakter tych wniosków, uniemożliwiający ustawodawcy wykorzystanie uprawnień uznaniowych w poszczególnych przypadkach. Następnie Rada dwukrotnie skorzystała ze swojego prawa weta: wobec warunków dostępu do usługi publicznej o regulowanym dostępie oferowanej przez globalny system nawigacji satelitarnej utworzony w ramach programu Galileo<sup>(4)</sup> i wobec formatu przekazywania danych dotyczących wydatków na prace badawczo-rozwojowe<sup>(5)</sup>.

3.2. Program prac obecnej Komisji przewidywał udoskonalenie instrumentów pozwalających jej na poprawę regulacji prawnych. Komisja zapowiadała, że „określi także kolejne działania w ramach programu sprawności regulacyjnej”.

<sup>(1)</sup> CES 248/2013.

<sup>(2)</sup> COM(2013) 451 final, 452 final i 751 final.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 67 z 6.3.2014, s. 104 i Dz.U. C 177 z 11.6.2014, s. 48.

<sup>(4)</sup> <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17336-2013-INIT/pl/pdf>

<sup>(5)</sup> <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15147-2014-INIT/pl/pdf>

3.3. Wniosek dotyczący nowego porozumienia międzyinstytucjonalnego, którego publikację przewidziano pierwotnie na 28 kwietnia 2015 r., lecz odroczone do 19 maja, zawiera „porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie lepszego stanowienia prawa”<sup>(6)</sup> oraz dwa załączniki dotyczące głównej kwestii systemu prawnego aktów delegowanych: Wspólne porozumienie pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie aktów delegowanych (załącznik 1) oraz Klauzule standardowe (załącznik 2).

3.4. Tuż przed publikacją pakietu nadal istniały rozbieżności dotyczące wyboru art. 295 TFUE jako podstawy prawnej. Wydawało się natomiast pewne, że zostanie wzmocniona zarówno „ocena skutków regulacji”, jak i konsultacje z zainteresowanymi stronami („stakeholders”), a konsultacje z ekspertami z państw członkowskich przed przyjęciem aktu delegowanego będą obowiązkowe. Intencją było ograniczenie aktów delegowanych do „kluczowych obszarów” („key areas”), choć pojęcie to pozostaje mgliste. Wydawałoby się również, że Frans Timmermans sam miałby „zatwierdzać” wszystkie wnioski dotyczące aktów delegowanych.

3.5. Według informacji z różnych źródeł, Parlament Europejski usiłował się uporać z ogromną liczbą wniosków dotyczących aktów delegowanych i nie dysponował środkami ani metodami, by skutecznie sprawować kontrolę. Rozważano restrukturyzację działów Parlamentu w połączeniu z wewnętrznymi wytycznymi, jak również przydział dodatkowych zasobów ludzkich.

3.6. W Radzie kwestia delegacji uprawnień i ich kontroli zdawała się być w centrum uwagi niektórych państw członkowskich i zawsze była uważana za priorytet. Istniały jednak różnice w poglądach dotyczących potrzeby precyzyjniejszego rozgraniczenia zakresu stosowania art. 290 i 291 TFUE. Stanowisko Rady zmierzało w kierunku przeformułowania wspólnego porozumienia wraz ze wzmocnieniem roli ekspertów krajowych, którzy powinni systematycznie uczestniczyć w konsultacjach w trakcie przygotowywania aktów delegowanych (konsultacje *ex ante*). Roczne sprawozdanie prezydencji Rady za 2015 r. dotyczące oceny skutków regulacji potwierdzało potrzebę przeprowadzania konsultacji z ekspertami krajowymi z odpowiednim wyprzedzeniem.

3.7. Niektóre strony ubolewały nad brakiem przejrzystości procedury delegacji uprawnień. Według tych głosów identyfikacja właściwych rozmówców w Komisji Europejskiej i w komitetach ekspertów Rady, kompetentnych posłów w Parlamencie Europejskim bądź urzędników w agencjach wykonawczych UE wydaje się niezwykle trudna, a w przypadku ekspertów zasiadających w komitetach Rady wręcz niemożliwa, mimo że dziedziny objęte procedurą delegacji uprawnień mają bezpośredni wpływ na zorganizowane społeczeństwo obywatelskie, przemysł, handel, konsumentów i obywateli. Zainteresowane strony wskazywały również na wyraźny brak wiedzy i odpowiedniego przeszkolenia u tych osób w zakresie samej procedury delegowania uprawnień i jej skutków, które często są postrzegane jako neutralne formalności proceduralne.

3.8. Ze swojej strony, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wypowiedział się na temat pojęcia „istotnych elementów” w wyroku Wielkiej Izby z dnia 5 września 2012 r.<sup>(7)</sup> w sprawie Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej, w którym orzekł, że „przyjmowanie istotnych norm w rozpatrywanej dziedzinie jest zastrzeżone do kompetencji prawodawcy Unii” i w związku z tym te istotne przepisy powinny być „przyjmowane w drodze uregulowania podstawowego i nie podlegają delegacji”<sup>(8)</sup>.

3.8.1. Zakres tego wyroku wydanego w dziedzinie komitologii daje się zastosować do procedury delegacji uprawnień o tyle, o ile art. 290 TFUE odwołuje się do pojęcia „elementów innych niż istotne”. W wyroku stwierdzono również, że dziedzina praw podstawowych wchodzi w zakres kompetencji prawodawcy i wyłącznie jego. Zauważono także, że rozgraniczenie między władzą ustawodawczą a wykonawczą powinno opierać się na obiektywnych elementach, które mogą stanowić przedmiot kontroli sądowej.

3.9. W ostatnim czasie Trybunał wypowiedział się na temat rozróżnienia między aktem wykonawczym a aktem delegowanym w wyroku Wielkiej Izby z dnia 18 marca 2014 r. w dotyczącej produktów biobójczych (zwanej też Biocidi) sprawie Komisja przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej<sup>(9)</sup>. Trybunał stwierdził, że rozpatrywany akt delegowany dotyczył przypadku, gdy Komisja przyjmuje „przepisy, które wpisują się w ramy prawne określone w podstawowym akcie ustawodawczym”, podczas gdy akt wykonawczy „określa treść aktu ustawodawczego, aby zapewnić jego wprowadzenie w życie w warunkach jednolitych we wszystkich państwach członkowskich”.

<sup>(6)</sup> COM(2015) 216 final.

<sup>(7)</sup> Sprawa C-355/10, Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej z dnia 5 września 2012 r., pkt 26–28, 39, 65–68.

<sup>(8)</sup> Punkt 64 wyroku.

<sup>(9)</sup> Sprawa C-427/12, Komisja przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, z dnia 18 marca 2014 r. – sprawa dotycząca produktów biobójczych.

3.9.1. Trybunał podkreśla również, że akt delegowany może zmieniać i uzupełniać akt podstawowy, podczas gdy akt wykonawczy może go tylko uściślać<sup>(10)</sup>. Można ubolewać nad tym, że Trybunał nie podał więcej szczegółów dotyczących swojego rozumowania co do związku między aktem delegowanym a sprawowaniem władzy politycznej, do czego zachęcał go w opinii rzecznik generalny Pedro Cruz Villalón<sup>(11)</sup>.

3.10. Ponadto Trybunał rozpatrzył skargę o stwierdzenie nieważności wniesioną przez Komisję w dniu 21 lutego 2014 r.<sup>(12)</sup>, dotyczącą rozporządzenia (UE) nr 1289/2013 wymieniającego państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu.

3.11. Przedmiotem skargi wniesionej przez Komisję było stwierdzenie nieważności wspomnianego rozporządzenia przewidującego stosowanie aktów delegowanych w ramach mechanizmu wzajemności, który rozporządzenie to ustanawia. Rzecznik generalny Paolo Mengozzi przedstawił swoją opinię w dniu 7 maja 2015 r.

3.12. Analizując zakres swobodnego uznania przyznanego prawodawcy na mocy wyroku w sprawie produktów biobójczych, przypomina, że prawodawcy przysługuje pełna polityczna swoboda uznania, niepodlegająca kontroli sądowej, w kwestii decyzji o powierzeniu lub niepowierzeniu delegacji ustawowej oraz że ta decyzja polityczna nie może w żadnym przypadku być przedmiotem delegacji uprawnień. Ponadto zaznacza, że skorzystanie z delegacji nie jest obowiązkiem, ale instrumentem służącym uproszczeniu i przyspieszeniu procesu normatywnego w aspektach „innych niż istotne” prawodawczego aktu podstawowego.

3.13. Interpretuje również pojęcie „zmiany”<sup>(13)</sup> jako wszelką zmianę polegającą na usunięciu, dodaniu lub zastąpieniu dowolnego elementu i uważa, że „delegowana funkcja ustawodawcza charakteryzuje się wykonywaniem w ramach przekazanych uprawnień pewnego zakresu swobodnego uznania, który natomiast nie występuje w nieodzowny sposób w ramach funkcji wykonawczej”<sup>(14)</sup>, oraz zwraca uwagę na trudności w interpretacji tego pojęcia oraz jego następstwa dla równowagi instytucjonalnej.

Co do przedmiotu sporu, po wnikliwej analizie rozporządzenia rzecznik generalny wniósł o oddalenie wniosku o stwierdzenie nieważności złożonego przez Komisję. Trybunał wyda wyrok 16 lipca 2015 r.

#### **4. Wniosek dotyczący nowego porozumienia międzyinstytucjonalnego i wysłuchanie publiczne zorganizowane 26 maja 2015 r. w siedzibie EKES-u**

4.1. Kwestia aktów delegowanych, która należy do najważniejszych w pakiecie w sprawie lepszego stanowienia prawa, została ujęta w samym tekście programu Komisji<sup>(15)</sup> (pkt 3.3), w wytycznych dotyczących lepszego stanowienia prawa<sup>(16)</sup>, w dokumencie prezentującym zestaw narzędzi<sup>(17)</sup> i w programie sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT)<sup>(18)</sup> oraz, rzecz jasna, we wniosku dotyczącym nowego porozumienia międzyinstytucjonalnego.

4.2. EKES wyraził już ubolewanie z powodu:

- a) niejasności charakteru prawnego aktów delegowanych, niejednoznaczności pojęcia „środków innych niż istotne”, którego interpretacja przez Trybunał Sprawiedliwości różni się w zależności od dziedziny, oraz bardzo znacznego marginesu swobody Komisji, jeśli chodzi o zakres i czas trwania delegacji;
- b) braku przejrzystości, niepewności prawa oraz niewystarczającej kontroli politycznej nad uprzednimi konsultacjami, wynikających z niewiążącego prawnie dokumentu „Wspólne porozumienie w sprawie aktów delegowanych” z dnia 4 kwietnia 2011 r.;
- c) faktu, że stosowanie art. 290 TFUE zostało przewidziane wyłącznie w niewiążącym prawnie komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego i do Rady z dnia 9 grudnia 2009 r.

4.3. EKES wyraził również zastrzeżenia i poważne wątpliwości co do:

- a) delegowania uprawnień na czas nieokreślony;
- b) bardzo krótkiego czasu na kontrolę ze strony Parlamentu Europejskiego i Rady;
- c) skutecznego udziału Parlamentu Europejskiego;

<sup>(10)</sup> Punkt 40 wyroku.

<sup>(11)</sup> Pkt 75 i kolejne opinii.

<sup>(12)</sup> Dz.U. C 135 z 5.5.2014, s. 24. Skarga wniesiona w dniu 21 lutego 2014 r., Komisja Europejska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, sprawa C-88/14.

<sup>(13)</sup> Punkt 38 opinii.

<sup>(14)</sup> Punkt 45 opinii.

<sup>(15)</sup> COM(2015) 215 final.

<sup>(16)</sup> SWD(2015) 111 final.

<sup>(17)</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br\\_toolbox\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf)

<sup>(18)</sup> SWD(2015) 110 final.

- d) braku racjonalności procedur;
- e) braku informacji, mimo przyjętego przez Komisję języka, na temat zarówno delegacji, jak i stosowności przedsięwziętych środków, na każdym etapie procedury;
- f) braku pełnego dostępu obywateli i społeczeństwa obywatelskiego do informacji;
- g) rzeczywistego stosowania art. 10 TUE, który stanowi, że decyzje są podejmowane w sposób jak najbardziej zbliżony do obywatela.

4.4. Główną troską Komitetu jest bowiem osiągnięcie właściwej równowagi między zasadami, jakimi są, z jednej strony, praworządność, demokratyczne uczestnictwo, przejrzystość, bliski kontakt z obywatelami i prawo do uzyskania informacji na temat procedur ustawodawczych, a z drugiej, uproszczenie przepisów prawnych, elastyczne, lepiej dostosowane do przedmiotowych interesów przepisy, których aktualizacja i przegląd odbywa się w uproszczony sposób.

4.5. EKES zawsze twierdził, że delegowanie kompetencji jest niezbędne przy sprawowaniu władzy ustawodawczej w UE, ale delegowanie to różni się w poszczególnych państwach członkowskich, zważywszy na specyficzny charakter sytuacji i oraz na luki, którym należy zaradzić wobec braku konstytucji europejskiej sensu stricto.

4.6. Komitet stwierdził ponadto, że te wartości istotne przy opracowywaniu prawa znajdują oparcie między innymi w:

- a) art. 4 i 5 TUE oraz art. 2, 3 i 4 TFUE dotyczących przyznawania i podziału kompetencji UE oraz zasad pomocniczości i proporcjonalności;
- b) art. 10 TUE, który dotyczy prawa każdego obywatela do uczestnictwa w życiu demokratycznym i zgodnie z którym decyzje są podejmowane „w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela”;
- c) art. 11 TUE, odnośnie do którego EKES wydał opinie oraz plan działania w sprawie dialogu obywatelskiego, przejrzystości i „konsultacji z zainteresowanymi stronami”;
- d) art. 15 ust. 1 TFUE w sprawie zasad dobrych rządów, uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego i otwartości;
- e) art. 298 TFUE, który zobowiązuje instytucje europejskie do opierania się „na otwartej, efektywnej i niezależnej administracji europejskiej”.

4.7. Wysłuchanie publiczne EKES-u, zaplanowane na długo przed opublikowaniem pakietu w sprawie lepszego stanowienia prawa, odbyło się w dniu 26 maja, w obecności przedstawicieli Komisji, Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, Europejskiego Inspektora Ochrony Danych, prelegenta z Kolegium Europejskiego oraz przed publicznością, wśród której reprezentowane były stałe przedstawicielstwa państw członkowskich, środowisko akademickie oraz społeczeństwo obywatelskie (BEUC, EMI, EIM, IGT, GIZ itd.).

## 5. Krytyczna ocena wniosku Komisji

5.1. EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, że Komisja zastosowała większość wspomnianych wyżej zasad.

5.1.1. Przede wszystkim pochwała fakt, że podstawą prawną wniosku jest art. 295 TFUE, czego zawsze się domagał. Z zadowoleniem przyjmuje odniesienia do „metody wspólnotowej”, do zasad przejrzystości, legitymacji demokratycznej, pomocniczości, proporcjonalności, pewności prawa. Komitet wyraża również zadowolenie ze stwierdzenia Komisji, że przy tworzeniu przepisów kierować się będzie zasadami prostoty, jasności i spójności.

5.1.2. Pozytywnie ocenia także przypomnienie „roli i odpowiedzialności parlamentów narodowych”, o których mowa w protokole nr 2 dotyczącym „stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności”. EKES zwraca jednak uwagę, że parlamenty narodowe powinny mieć wystarczająco dużo czasu na wypowiedzenie się.

5.1.3. Popiera „stosowanie konsultacji z zainteresowanymi stronami, ocen ex post istniejących przepisów i ocen skutków nowych inicjatyw”.

5.1.4. Popiera ponadto cele polegające na „uproszczeniu prawodawstwa unijnego oraz zmniejszeniu obciążenia regulacyjnego [...] bez uszczerbku dla realizacji celów polityki Unii [...] oraz bez uszczerbku dla ochrony integralności jednolitego rynku”.

5.2. EKES pozytywnie ocenia zobowiązanie Komisji do przeprowadzania konsultacji z ekspertami z państw członkowskich przed przyjęciem aktów delegowanych, a w razie potrzeby, z grupami ekspertów, z zainteresowanymi stronami i ze społeczeństwem, na wczesnym etapie opracowywania projektów aktów wykonawczych.

5.3. Jeśli chodzi konkretnie o wspólne porozumienie między trzema instytucjami w sprawie aktów delegowanych (załącznik 1), EKES zgadza się z Komisją co do:

- a) definicji „aktu o zasięgu ogólnym” jako takiego, który „ma zastosowanie do obiektywnie określonych sytuacji, powodujący skutki prawne w odniesieniu do określonych kategorii osób lub na poziomie ogólnym”, oraz stwierdzenia, że „akt ustawodawczy może przyznawać Komisji wyłącznie uprawnienia do przyjęcia aktów o charakterze nieustawodawczym o zasięgu ogólnym w drodze aktów delegowanych”;
- b) faktu, że „akt ustawodawczy można zmienić tylko w drodze aktu ustawodawczego lub aktu delegowanego”, a zasada ta dotyczy również „zmiany załączników do aktów ustawodawczych”;
- c) faktu, że „istotne elementy aktów ustawodawczych muszą być określone przez ustawodawcę i nie mogą być przedmiotem aktu delegowanego lub aktu wykonawczego”;
- d) jej wysiłków zmierzających do zaproponowania nowego podejścia do przeprowadzania konsultacji z ekspertami z państw członkowskich i z Parlamentu Europejskiego oraz z ekspertami zainteresowanych stron.

5.4. EKES nie zgadza się natomiast w całości z kazuistycznym podejściem do rozróżniania dziedzin, które powinny być objęte aktami delegowanymi lub aktami wykonawczymi, kryteria pozostają bowiem niejednoznaczne i pozostawiają zbyt dużą swobodę interpretacji. Komitet pragnąłby, aby podjęto wysiłek koncepcyjny i aby w porozumieniu określono jasne przepisy, zgodnie z którymi:

- a) stosowanie aktów delegowanych powinno być wyjątkiem, a nie regułą;
- b) w przypadku wątpliwości co do istotnego charakteru przedmiotowych elementów lub „szarej strefy”, Komisja powinna powstrzymać się od proponowania aktów delegowanych i powinna stanowić prawo w ramach podstawowego aktu ustawodawczego;
- c) w razie wątpliwości co do charakteru środka, który należy podjąć, Komisja powinna preferować przyjmowanie aktów wykonawczych, a nie aktów delegowanych.

5.5. EKES nie zgadza się też z wnioskiem Komisji w następujących kwestiach:

- a) brak informacji *ex ante* na temat ekspertów powołanych przez państwa członkowskie oraz ich kompetencji technicznych;
- b) brak minimalnego terminu na przekazanie dokumentów ekspertom i zainteresowanym stronom oraz przesłanie ich Parlamentowi Europejskiemu oraz Radzie, z wyjątkiem trybu pilnego;
- c) opcjonalny charakter zapraszania ekspertów z Parlamentu Europejskiego, przeprowadzania konsultacji z zainteresowanymi stronami oraz przesyłania komisjom Parlamentu Europejskiego kalendarza posiedzeń ekspertów;
- d) niespójność i niewielka istotność informacji dotyczących planowanych aktów delegowanych: informacje powinny być podawane w sposób systematyczny, stały i automatyczny (aktualizowana automatycznie witryna internetowa, dzięki której każdy może mieć natychmiastowy dostęp do wszystkich etapów opracowywania aktów delegowanych i do ich treści);
- e) zasada nieokreślonego czasu obowiązywania delegacji uprawnień: EKES jest zdania, że powinien to być ściśle określony czas obowiązywania, z możliwością automatycznego przedłużenia na taki sam okres, z pominięciem wyjątkowych, należycie uzasadnionych przypadków.

5.6. Ponadto EKES obawia się, iż nieprzemyślane korzystanie z metod konsultacji, analiz *ex ante* i *ex post* oraz spotkań z ekspertami może nadmiernie i niepotrzebnie przedłużać przygotowywanie aktów.

5.7. EKES podziela opinię wyrażoną podczas wysłuchania publicznego z dnia 26 maja 2015 r., zgodnie z którą brzmienie art. 290 i 291 można udoskonalić, a w razie przyszłej zmiany Traktatów artykuły te powinny uzyskać jaśniejsze i bardziej jednoznaczne brzmienie. System ustawodawczy UE powinien stworzyć lepsze ramy dla ich wdrożenia, tak aby decyzje o wyborze odpowiedniego instrumentu miały bardziej charakter techniczny niż polityczny.

5.8. Ponadto EKES pragnie, aby wytyczne określały wyraźnie przynajmniej to, że przewidziane w aktach ustawodawczych delegacje uprawnień muszą być jasno określone we wszystkich elementach, a mianowicie takich jak:

- a) konkretne cele;
- b) dokładna treść;
- c) wyraźnie określony zakres stosowania;
- d) określony i ściśle przestrzegany czas trwania.

5.9. EKES jest także zdania, że tak samo jak w przypadku aktów ustawodawczych, powinien otrzymywać wnioski o opinie również w sprawie procedury delegacji uprawnień, a także w sprawie oceny skutków i ewentualnej zmiany wspomnianych aktów, zważywszy na ich konsekwencje gospodarcze i społeczne.

5.10. Uwzględniając konkluzje wspomnianego wysłuchania publicznego, EKES uważa, że instytucje powinny zagwarantować obywatelom dostęp do każdego etapu prac przygotowawczych oraz zapewnić zasoby niezbędne do realizacji całego tego procesu.

Bruksela, dnia 16 września 2015 r.

Henri MALOSSE  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---