

Prof. Danuta Hübner
„Polityka spójności po Traktacie z Lizbony
– zmiany i wyzwania”

Wydział Prawa Uniwersytetu Warszawskiego

26 i 27 marzec 2010 r.

Chciałabym mówić o dwóch sprawach. Po pierwsze, dlaczego z nowym Traktatem odpowiedzialność nałożona na nas odpowiedzialność za przyszłość Europy wzrosła. Po drugie, jak Traktat zmienia sytuację w odniesieniu do polityki spójności.

W historii integracji europejskiej reformy Unii Europejskiej nigdy nie mogły być przeprowadzone przy użyciu prostej formuły z uwagi na ogromnie złożony i szczególny charakter Unii Europejskiej. Bez względu jednak na tę złożoność w reformie Traktatu z Lizbony w dążeniu do zwiększenia demokratycznej legitymacji instytucji europejskich w podejmowaniu decyzji kierowano się pewnymi podstawowymi zasadami. Z Traktatu wyłania się proces integracji bardziej przejrzysty, łatwiejszy do zrozumienia, bardziej otwarty na ludzi i efektywniejszy. Traktat daje szansę zbliżenia instytucji do obywateli. Wprowadza zmiany w sferze bezpośredniej reprezentacji obywateli przez instytucje europejskiej, pośredniej reprezentacji przez Państwa członkowskie, jak i ogólne zmiany proceduralne dotyczące funkcjonowania Unii.

Innowacje instytucjonalne w Traktacie tworzą warunki dla lepszej jakości równowagi instytucjonalnej. Instytucje będą funkcjonować w sposób bardziej demokratyczny i przejrzysty. Każda z nich jest wzmocniona. Każdy element równowagi instytucjonalnej jest wzmocniony. Instytucje, stając się indywidualnie silniejszymi, muszą jednocześnie działać w stałej współpracy. To daje szansę na bardziej efektywną i skuteczną Unię.

Metoda wspólnotowa i jej podstawowe elementy została nie tylko zachowana, ale wzmocniona przez Traktat. Myślę tutaj o wyłączności inicjatywy Komisji i współdecydowaniu przez Parlament i Radę.

Rola Komisji, jako siły napędowej w integracji europejskiej jest potwierdzona, a jej monopol na inicjatywę legislacyjną pozostaje nietknięty szczególnie w odniesieniu do procedury budżetowej. Nowa procedura budżetowa oparta jest na procesie współdecydowania przez Parlament i Radę, działających na tych samych prawach. Ta reguła obejmuje wszystkie rodzaje wydatków. Również obie instytucje decydują wspólnie o wieloletnich ramach finansowych. W obu przypadkach decyzja podejmowana jest na podstawie inicjatywy Komisji.

Kompetencje Parlamentu, jako instytucji ustawodawczej są wzmocnione. Zwykła procedura prawodawcza (odpowiednik współdecyzji) staje się ogólną zasadą i obejmuje niemal wszystkie obszary legislacji europejskiej, wliczając w to sprawiedliwość i sprawy wewnętrzne. Funkcja Rady, jako władzy ustawodawczej jest także potwierdzona przez Traktat, natomiast Rada Europejska nie może takiej funkcji pełnić. Zmiany dotyczące procedur legislacyjnych pozwalają przypuszczać, że jakość europejskiej legislacji ulegnie poprawie. Zwykła procedura prawodawcza (art. 294) oparta jest na zasadzie równowagi między Parlamentem reprezentującym obywateli Unii a Radą, reprezentującą rządy państw członkowskich. Pomimo że Traktat zmienia nazwę procedury współdecyzji - na zwykłą procedurę prawodawczą - procedura ta nie ulega znacznym zmianom. PE, podobnie jak Rada uchwała w pierwszym i drugim czytaniu stanowisko, a nie jak poprzednio jedynie opinię. Poza tym podstawą negocjacji w ramach procedury pojednawczej są stanowiska PE i Rady uchwalone w drugim czytaniu, a nie, jak poprzednio, wspólne stanowisko Rady i poprawki PE przyjęte w drugim czytaniu. Rada decyduje teraz kwalifikowaną większością, a parlamenty narodowe mają prawo do interwencji.

Traktat zmienia zakres współdecydowania. Niemal podwaja się liczba obszarów nią objętych - z 44 w ramach Traktatu Nicejskiego do 85. Kiedy

współdecyzja była wprowadzana przez Traktat z Maastricht obejmowała tylko 15 obszarów. Dzisiaj obejmuje także obszary, w których PE miał tylko prawo konsultacji, albo, w których w ogólnie nie uczestniczył (handel). Powstały także nowe obszary objęte tą procedurą.

Nowością jest, że zgodnie z Traktatem Rada Europejska może jednomyślnie i przy akceptacji PE rozszerzyć podejmowanie decyzji większością kwalifikowaną i w ramach zwykłej procedury legislacyjnej do obszarów, których obecnie ta metoda nie dotyczy. Tym samym ta pomostowa klauzula rozszerza możliwość wykorzystania metody wspólnotowej.

Jestem przekonana, że naszym obowiązkiem, jako członków PE jest pełne wykorzystanie potencjału instytucjonalnego stworzonego przez Traktat. Jestem jednak także przekonana, że możemy te wszystkie instytucjonalne i proceduralne innowacje, które znajdują się w Traktacie, w pełni wykorzystać tylko wtedy, gdy zainwestujemy więcej we współpracę między instytucjami uczestniczącymi w tych procedurach. Głównym mechanizmem zawartym w Traktacie, który o tym przesądzi, jest porozumienie międzyinstytucjonalne.

Oczywiście to, czy rola PE będzie uznana i realna zależy od współdziałania innych instytucji. Dotyczy to na przykład obowiązku Komisji przekazywania Parlamentowi na czas i na tych samych zasadach jak Radzie, wszystkich dokumentów. Dotyczy to także udziału PE w pracy różnych grup roboczych i w spotkaniach organizowanych przez inne instytucje na równych zasadach z innymi uczestnikami procesu podejmowania decyzji. Wszystkie trzy instytucje powinny wykorzystać mechanizm porozumienia instytucjonalnego do stworzenia dobrych warunków wzajemnej współpracy.

Aby w pełni wykorzystać te nowe możliwości, PE przeprowadza wewnętrzne reformy dostosowujące jego struktury, zasady proceduralne i metody pracy do nowej sytuacji, w szczególności do nowych wymagań w sferze współpracy międzyinstytucjonalnej.

Nowy Traktat przyznaje PE prawo inicjatywy dotyczącej zmiany Traktatu. Uznaje prawo PE do uczestniczenia w Konwencji. Przewiduje także potrzebę zgody PE w przypadku, gdy RE zdecyduje się nie zwołać Konwencji. PE ma także prawo pełnego udziału w konferencji międzyrządowej. Wybór Przewodniczącego Komisji przez PE na podstawie propozycji RE jest ważną nowością, która wzmacnia pozycję PE w jego stosunkach z Komisją. Powiedziałabym także, że wzmacnia to też Przewodniczącego Komisji, jego legitymację demokratyczną, jego rolę wewnątrz Komisji i jego rolę w stosunkach międzyinstytucjonalnych. Z drugiej strony, rośnie także jego odpowiedzialność wobec PE.

Inną ważną nowością Traktatu, która wpływa na rolę PE jest wprowadzenie programowania służącego poprawie zdolności EU do działania. Traktat stwierdza, że PE, Rada i Komisja powinny uzgodnić program na okres całego mandatu. Powinien on być oparty na ogólnych celach strategicznych i szczegółowych priorytetach przedstawionych przez Komisję na początku jej mandatu i poddany wspólnej dyskusji z PE i Radą. Trzy instytucje powinny porozumieć się co do tych celów i priorytetów. Program powinien być następnie przełożony na wieloletnie ramy finansowe i zawierać propozycje legislacyjne niezbędne do jego realizacji. Te propozycje również powinny być przyjęte przez RE i PE.

Nie ulega więc wątpliwości, że nowy Traktat umacnia instytucjonalnie rolę PE. Dla parlamentarzystów powinno to oznaczać poczucie większej odpowiedzialności za przyszłość Unii, zarówno w sensie formalnym jak i politycznym. Oznacza to więc również większą rolę PE w debatach politycznych poprzedzających decyzje legislacyjne i budżetowe.

Zgodnie z Traktatem z Lizbony Parlament Europejski stał się prawodawcą, na takich samych warunkach jak Rada, w zakresie Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności. Art. 177 TFUE przewiduje powszechne stosowanie zwykłej procedury prawodawczej (procedury współdecyzji), która zastępuje procedurę zgody stosowaną wcześniej: „(...) *Parlament Europejski i Rada, stanowiąc w drodze rozporządzeń zgodnie ze zwykłą procedurą*

prawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów, określają zadania, cele priorytetowe oraz organizację funduszy strukturalnych, co może obejmować grupowanie funduszy. Według tej samej procedury określone są również ogólne zasady mające do nich zastosowanie, jak również przepisy niezbędne do zapewnienia ich skuteczności oraz koordynacji funduszy między sobą i z innymi istniejącymi instrumentami finansowymi.”

Parlament i komisja REGI mają takie same prawa jak Rada na wszystkich etapach prac legislacyjnych, począwszy od przygotowania, przez negocjacje, aż do niezbędnego kompromisu w sprawie aktu prawodawczego. Zmiana procedury prawodawczej będzie szczególnie istotna z punktu widzenia mających wkrótce zapaść decyzji dotyczących rozporządzenia ogólnego w sprawie funduszy strukturalnych po 2013 r. oraz struktury nowego Funduszu Spójności, lecz również wszystkich innych rozporządzeń w sprawie tych funduszy i europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej. Funkcje prawodawcze Parlamentu oraz całe procedury decyzyjne w ramach polityki regionalnej i polityki spójności stają się w ten sposób bardziej przejrzyste i demokratyczne.

Podobnie jak ma to miejsce obecnie, rozporządzenia wykonawcze dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz wszystkie inne instrumenty polityki regionalnej i polityki spójności będą nadal przyjmowane w drodze zwykłej procedury prawodawczej (współdecyzji) przez Parlament i Radę¹.

'Spójność terytorialna' zostaje oprócz spójności gospodarczej i społecznej celem politycznym: Unia *"wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między Państwami Członkowskimi"*². Te trzy aspekty polityki spójności są dziedzinami kompetencji dzielonych między Unią a państwami członkowskimi.

¹ Art. 178 TFUE

² Art. 3 ust. 3 TUE

Definicja polityki spójności zawarta w Traktacie potwierdza koncepcję „zmniejszenia dysproporcji regionalnych” i co ważniejsze precyzyjnie opisuje regiony zasługujące na szczególne działania w ramach polityki regionalnej: *„Wśród regionów, o których mowa, szczególną uwagę poświęca się obszarom wiejskim, obszarom podlegającym przemianom przemysłowym i regionom, które cierpią na skutek poważnych i trwałych niekorzystnych warunków przyrodniczych lub demograficznych, takim jak najbardziej na północ wysunięte regiony o bardzo niskiej gęstości zaludnienia oraz regiony wyspiarskie, transgraniczne i górskie”*. Oznacza to, że każdy region znajdujący się w jednej z powyższych sytuacji jest z definicji uznawany za region uprawniony do korzystania z inwestycji UE w ramach polityki regionalnej. W związku z tym, pomysły na ograniczenie polityki regionalnej i polityki spójności do wyłącznie najuboższych obszarów UE należy uznać za niezgodne z Traktatem Lizbońskim.

Poprzez większe uwzględnienie roli podmiotów regionalnych i lokalnych jak i specyficznych charakterystyk danych regionów, Traktat Lizboński zbliża Unie Europejską do obywateli. Jest to ogromny krok naprzód z perspektywy starań Komisji Rozwoju Regionalnego na rzecz włączenia koncepcji spójności do głównego nurtu wszystkich polityk Unii. Ma to istotne konsekwencje. Z jednej strony powinno to zwiększyć jej kompetencje w zakresie oceny skutków wywieranych przez inne polityki na spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną na terytorium całej Unii. Z drugiej zaś strony, znaczenie polityki spójności, jako niezbędnego elementu spójności gospodarczej i społecznej stanie się bardziej oczywiste dla państw członkowskich, które powinny w związku z tym w znacznie większym stopniu włączyć aspekty spójności terytorialnej do swoich programów sektorowych i narodowych strategicznych ram odniesienia.

Ogólna zasada pomocniczości została rozszerzona na regionalny i lokalny szczebel: *„Zgodnie z zasadą pomocniczości, w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, zarówno na*

poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii³”.

Ponadto, także po raz pierwszy, Traktat Lizboński wyraźnie uznaje ogólną zasadę autonomii lokalnej i regionalnej. Unia Europejska „szanuje równość Państw Członkowskich wobec Traktatów, jak również ich tożsamość narodową, nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego⁴”.

Traktat z Lizbony uzupełnia ponadto instytucjonalną rolę Komitetu Regionów poprzez nadanie mu prawa do wnoszenia skarg do Trybunału Sprawiedliwości UE w dwóch wyraźnie określonych sytuacjach:

- w celu ochrony własnych prerogatyw instytucjonalnych
- w celu wniesienia o unieważnienie aktów prawodawczych UE, które uważa za naruszające zasadę pomocniczości

Kadencja Komitetu Regionów zostaje wydłużona z czterech do pięciu lat, a kadencja jego Przewodniczącego – z 2 do 2 ½ roku, podobnie jak w przypadku innych instytucji europejskich, co zwiększa jego możliwości wpływania na decyzje polityczne. Konsultacje Komitetu Regionów w sprawach spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej oraz funduszy spójności są obowiązkowe. Parlament może ustalić termin takich konsultacji.

Postanowienia dotyczące podmiotów lokalnych i regionalnych w procesie podejmowania decyzji w sprawie polityki w UE wymagają ścisłej współpracy pomiędzy Parlamentem Europejskim – zwłaszcza Komisją Rozwoju Regionalnego – a Komitetem Regionów, aby zapewnić ciągłość i skuteczność konsultacji z władzami lokalnymi i regionalnymi. W celu wykorzystania w jak największym stopniu praktyki pełnego uczestnictwa regionalnego należy znacznie zintensyfikować wieloszczeblowy dialog.

³ Art.5 ust.3 TUE

⁴ Art. 4 ust. 2 TUE

W celu oficjalnej kontroli stosowania rozszerzonej zasady pomocniczości Traktat z Lizbony wprowadza nowy system wczesnego ostrzegania, z którego korzystają Parlamenti Narodowe⁵ i który może mieć wpływ na praktyczne prace Komisji Rozwoju Regionalnego. Zgodnie z zasadami procesu kontroli *ex ante* Parlamenti Narodowe muszą otrzymać projekty aktów prawodawczych równocześnie z ich przekazaniem Parlamentowi Europejskiemu i Radzie. Następnie, zazwyczaj w terminie 8 tygodni od daty przekazania projektu, Parlament Narodowy lub każda izba Parlamentu Narodowego mogą wydać uzasadnioną opinię, jeżeli uznają, że projekt nie jest zgodny z zasadą pomocniczości. Z wyjątkiem „przypadków pilnych, które zostały należycie uzasadnione”, Rada może podjąć decyzję w sprawie projektu aktu prawodawczego w ciągu dziesięciu dni⁶. W ten sposób po raz pierwszy organy parlamentów narodowych będą miały możliwość zgłaszania uwag na temat projektów europejskich aktów prawodawczych niezależnie od swoich rządów.

Każdy Parlament Narodowy dysponuje dwoma głosami. W dwuizbowym krajowym systemie parlamentarnym każda z izb dysponuje jednym głosem. W tych ramach parlamenti regionalne mające uprawnienia ustawodawcze mogą stać się podmiotami uczestniczącymi w procesie decyzyjnym w UE. W przypadku zakwestionowania zgodności projektu aktu prawodawczego z zasadą pomocniczości co najmniej jedną trzecią głosów przyznanych parlamentom narodowym (zwykła większość dotycząca projektów objętych zwykłą procedurą prawodawczą) projekt musi zostać poddany ponownej analizie⁷.

Parlament Europejski otrzyma nie tylko uzasadnioną opinię Parlamentów Narodowych, lecz także odpowiedź Komisji. Jeżeli na podstawie tych dokumentów, zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, Parlament zwykłą większością swoich członków (i Rada, stanowiąc większością 55% swoich

⁵ Art. 12 TUE

⁶ Art. 4, Protokół nr 1

⁷ Próg ten wynosi jedną czwartą głosów parlamentów narodowych w przypadku projektów przedłożonych odnośnie do strategicznych wytycznych w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości zgodnie z art. 68 TFUE.

członków) uzna, że projekt jest rzeczywiście niezgodny z zasadą pomocniczości, zostaje on wycofany.

Wyzwaniem może być stworzenie procesu konsultacji pomiędzy Parlamentami Regionalnymi, Narodowymi a Parlamentem Europejskim, tak aby umożliwić przestrzeganie postanowień traktatu lizbońskiego. Poprzednie doświadczenia pokazały, że wiele Parlamentów pragnie przekazywać swoje poglądy nie tylko w sprawie zasady pomocniczości, lecz także w sprawie treści projektów aktów prawodawczych. Zatem inna trudność będzie polegać na odróżnieniu opinii związanych z zasadą pomocniczości od uwag dotyczących treści oraz na ustaleniu sposobu oceny tych uwag. Nawet jeśli w traktacie lizbońskim nie wspomina się wyraźnie o tym aspekcie, starania polityczne mogą sprzyjać uregulowaniu tej kwestii w celu uchwalenia prawodawstwa⁸.

Komisja Rozwoju Regionalnego, która odpowiada za stosunki z regionami w imieniu Parlamentu Europejskiego, mogłaby wnieść wkład w ten proces poprzez zacieśnienie współpracy z politykami regionalnymi, lokalnymi oraz krajowymi, a także w stosownych przypadkach poprzez przekazywanie wyników innym komisjom i organom Parlamentu Europejskiego.

Wreszcie, poza rozszerzeniem uprawnień Parlamentu Europejskiego w zakresie polityki regionalnej, Komisja Rozwoju Regionalnego może również wspierać Parlamenti Narodowe w ich wysiłkach na rzecz lepszej kontroli zarządzania funduszami strukturalnymi przez ich rządy. Dotychczas było to dla nich trudne, ponieważ brakuje im informacji i wiedzy na ten temat.

Podsumowując i w ujęciu bardziej ogólnym w ramach wysiłków mających na celu poprawę realizacji polityki regionalnej i zwiększenie jej efektywności trzeba zwiększyć efekt synergii polityk krajowych i europejskich.

8

http://www.ipolnet.ep.parl.union.eu/ipolnet/webdav/site/myjahiasite/shared/poldepb/regional_cohesion/pe431586pl.pdf

Nowa procedura budżetowa wprowadzona przez Trakt z Lizbony daje Parlamentowi uprawnienia w przypadku wszystkich aspektów budżetu UE⁹. Zniesiony zostaje podział na wydatki obowiązkowe i nieobowiązkowe. Jednocześnie cały budżet musi zostać przyjęty wspólnie przez Parlament i Radę.

Uproszczona procedura budżetowa przewiduje tylko jedno czytanie w każdej instytucji, po którym w razie braku zgody Parlamentu i Rady zwoływany jest komitet pojednawczy w celu osiągnięcia kompromisu. Zwołanie komitetu pojednawczego stwarza komisjom parlamentarnym możliwości prowadzenia aktywnych negocjacji.

Zważywszy na duży udział polityki spójności w budżecie UE, jest to bardzo istotny obszar, w którym Komisja Rozwoju Regionalnego powinna zwiększyć swoje wpływy dzięki ściślejszej współpracy z Komisją Budżetową (ewentualne wspólne posiedzenia) oraz poprzez odpowiednią reprezentację na posiedzeniach komitetu pojednawczego.

Ogólnie rzecz biorąc, ze względu na konieczność osiągnięcia kompromisu w sprawie budżetu po pierwszym czytaniu traktat lizboński sprzyja ściślejszej współpracy między organami prawodawczymi i budżetowymi, co jest tendencją, która może zwiększyć wpływ Parlamentu na ustalanie priorytetów politycznych odpowiadających aspektom budżetowym.

Zmiany procedury budżetowej wymagają dostosowania rozporządzenia finansowego określającego sposób przyjmowania i wykonywania budżetu. Traktat lizboński przewiduje, że nastąpi to zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą¹⁰. Instytucje UE i państwa członkowskie muszą współpracować, aby zgodnie z rozporządzeniem finansowym zapewnić odpowiedzialne wydatkowanie środków podatkników. Uwzględniając problemy kontrolowania wydatków z funduszy strukturalnych w wielu państwach członkowskich,

⁹ Art. 313–316 TFUE

¹⁰ Art. 322 TFUE

Komisja Rozwoju Regionalnego powinna dążyć do ustanowienia zasad usprawnienia sposobów zarządzania finansami i audytu. Ponadto zdezaktualizowane fragmenty obecnego rozporządzenia finansowego mogą zostać dostosowane do przepisów dotyczących funduszy strukturalnych, które zostały przyjęte w ciągu ostatnich lat i już zapewniają prostsze i lepiej skoordynowane zarządzanie finansami.

Oprócz tego, traktat lizboński nadaje obowiązującą moc prawną wieloletnim ramom finansowym. Będą one przyjmowane przez Radę (jednomyślnie) po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego (większością członków wchodzących w jego skład¹¹); warunek ten musi spełnić każdy budżet roczny.

Oczywistym jest również, że debata na temat budżetu UE po 2013 r. będzie miała decydujący wpływ na przyszłość polityki spójności. Postanowienia traktatu lizbońskiego dotyczące nowych kompetencji europejskich w takich dziedzinach jak polityka zewnętrzna i polityka bezpieczeństwa lub zmiany klimatu będą oznaczały konieczność dokonania istotnego przesunięcia środków finansowych na realizację tych polityk.

¹¹ Art. 312 TFUE