



**COUNCIL OF
THE EUROPEAN UNION**

Brussels, 10 March 2011

7480/11

**Interinstitutional File:
2010/0385 (COD)**

**AGRI 197
AGRIORG 54
CODEC 374
INST 133
PARLNAT 75**

COVER NOTE

from: Jaime Gama, President of the Assembly of the Portuguese Republic
date of receipt: 7 March 2011
to: Viktor Orbán, President of the Council of the European Union
Subject: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council
establishing a common organisation of agricultural markets and on specific
provisions for certain agricultural products (Single CMO Regulation)
[5084/11 AGRI 4 AGRIORG 2 CODEC 12 - COM(2010) 799 final]
- Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and
Proportionality

Delegations will find in Annex the reasoned opinion of the Polish Sejm¹.

¹ This opinion is available in English on the Interparliamentary EU information exchange Internet site (IPEX) at the following address: <http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/pid/10>



Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Warszawa, dnia 4 marca 2011 r.

Szanowny Panie Przewodniczący,

Zgodnie z postanowieniami Traktatu z Lizbony, w załączeniu przesyłam przyjętą na 86. posiedzeniu Sejmu RP w dniu 4 marca 2011 r. uzasadnioną opinię w sprawie niezgodności z zasadą subsydiarności:

- projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku”, KOM(2010) 799 wersja ostateczna).

Jednocześnie pragnę poinformować, iż skrzynka poczty elektronicznej: eudoc@sejm.gov.pl jest podstawowym adresem do kontaktów w sprawach związanych z subsydiarnością.

Proszę przyjąć wyrazy głębokiego szacunku,

Grzegorz Schetyna

Pan
Jerzy Buzek
Przewodniczący
Parlamentu Europejskiego

Bruksela

Warsaw, 7 March, 2011

Dear Mr. President,

According to the provisions of the Lisbon Treaty I hereby enclose a reasoned opinion, adopted on the 86th session of the Polish Sejm on 4th of March 2011, on the non-compliance with the principle of subsidiarity of:

- Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common organisation of agricultural markets and on specific provisions for certain agricultural products (Single CMO Regulation, COM(2010) 799 final).

I would like to inform you that the email address: eudoc@sejm.gov.pl is the main one to contact in matters connected with the discussion about the principle of subsidiarity.

Please accept assurances of my highest esteem,

Grzegorz Schetyna

Mr. Jerzy Buzek

President of the European Parliament

Brussels



Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Warszawa, dnia 7 marca 2011 r.

Szanowny Panie Przewodniczący,

Zgodnie z postanowieniami Traktatu z Lizbony, w załączeniu przesyłam przyjętą na 86. posiedzeniu Sejmu RP w dniu 4 marca 2011 r. uzasadnioną opinię w sprawie niezgodności z zasadą subsydiarności:

- projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku”, KOM(2010) 799 wersja ostateczna).

Proszę przyjąć wyrazy głębokiego szacunku,

Grzegorz Schetyna

Pan
José Manuel Barroso
Przewodniczący Komisji Europejskiej

Bruksela

Warsaw, 7 March, 2011

Dear Mr. President,

According to the provisions of the Lisbon Treaty I hereby enclose a reasoned opinion, adopted on the 86th session of the Polish Sejm on 4th of March 2011, on the non-compliance with the principle of subsidiarity of:

- Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common organisation of agricultural markets and on specific provisions for certain agricultural products (Single CMO Regulation, COM(2010) 799 final).*

Please accept assurances of my highest esteem,

Grzegorz Schetyna

Mr.

José Manuel Barroso

President of the European Commission

Brussels



Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Warszawa, dnia 7 marca 2011 r.

Szanowny Panie Ministrze,

Zgodnie z postanowieniami Traktatu z Lizbony, w załączeniu przesyłam przyjętą na 86. posiedzeniu Sejmu RP w dniu 4 marca 2011 r. uzasadnioną opinię w sprawie niezgodności z zasadą subsydiarności:

- projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku”, KOM(2010) 799 wersja ostateczna).

Proszę przyjąć wyrazy głębokiego szacunku,

Grzegorz Schetyna

Pan
János Martonyi
Minister Spraw Zagranicznych
Republiki Węgierskiej

Budapest

Warsaw, 7 March, 2011

Dear Minister,

According to the provisions of the Lisbon Treaty I hereby enclose a reasoned opinion, adopted on the 86th session of the Polish Sejm on 4th of March 2011, on the non-compliance with the principle of subsidiarity of:

- Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common organisation of agricultural markets and on specific provisions for certain agricultural products (Single CMO Regulation, COM(2010) 799 final).*

Please accept assurances of my highest esteem,

Grzegorz Schetyna

*MR. JÁNOS MARTONYI
Minister of Foreign Affairs
of the Republic of Hungary*

B u d a p e s t

UCHWAŁA

Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

z dnia 4 marca 2011 r.

zawierająca uzasadnioną opinię

w sprawie niezgodności z zasadą pomocniczości

projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku”)

(KOM(2010) 799 wersja ostateczna)

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, po rozpatrzeniu projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku”) (KOM(2010) 799 wersja ostateczna), stwierdza, że projekt ten nie jest zgodny z zasadą pomocniczości, o której mowa w art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Projekt ten narusza zasadę pomocniczości ze względu na treść proponowanych przepisów oraz brak uzasadnienia zgodności projektu z tą zasadą.

1. Sejm nie podziela poglądu Komisji Europejskiej, zgodnie z którym proponowane rozporządzenie ma na celu wyłącznie dostosowanie go do wymogów wynikających z Traktatu z Lizbony. Przepisy rozporządzenia będą upoważniać Komisję do wydawania aktów w obszarach, które obecnie nie są regulowane na poziomie Unii Europejskiej (UE) lub są regulowane jedynie częściowo. W ocenie Sejmu nie istnieją przesłanki, które pozwalałyby stwierdzić, że cele projektu rozporządzenia nie mogłyby zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie oraz że ze względu na rozmiary lub skutki proponowanych działań możliwe jest ich lepsze osiągnięcie na poziomie UE. Nie są zatem spełnione kryteria zgodności z zasadą pomocniczości, które dotyczą konieczności podjęcia działań przez UE w miejsce państw członkowskich.

2. Sejm zgłasza zastrzeżenia dotyczące przyznawania Komisji nowych uprawnień, o których mowa w projekcie rozporządzenia. Sejm uznaje za niezgodny z zasadą pomocniczości art. 310 projektu rozporządzenia, który uprawnia Komisję do przyjmowania w drodze aktów delegowanych przepisów dotyczących deklaracji składanych przez przetwórców mleka surowego. Obecnie regulacje w tym zakresie przyjmowane są przez państwa członkowskie. Propozycja zawarta w art. 310 projektu rozporządzenia ustanawia normy prawne odnośnie do działania, którego cele mogą i są aktualnie osiągane za pośrednictwem prawa krajowego państw członkowskich. Przepis ten nie jest więc zgodny z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 ust. 3 TUE. Co więcej, Komisja w uzasadnieniu projektu rozporządzenia nie przedstawiła argumentacji przemawiającej za koniecznością przeniesienia z poziomu przepisów krajowych na poziom prawa unijnego regulacji dotyczących składania wskazanych deklaracji w sektorze mleka.

Analogiczne zastrzeżenia dotyczą także art. 126, art. 172 pkt f, art. 229 ust. 4 projektowanego rozporządzenia.

3. Zastrzeżenia Sejmu budzi również brak wskazania kryteriów decydujących o tym, czy dana dziedzina będzie regulowana w drodze aktów delegowanych lub aktów wykonawczych. Akty te, wydawane przez Komisję na mocy rozporządzenia, nie będą poddawane kontroli sprawowanej przez parlamenty narodowe pod kątem ich zgodności z zasadą pomocniczości, gdyż nie stanowią one aktów ustawodawczych. Zakres kompetencji przekazywanych Komisji na podstawie projektu rozporządzenia powinien zatem podlegać szczególnej kontroli pod kątem jego zgodności z zasadą pomocniczości, w celu wykluczenia przyszłych uznaniowych działań Komisji.

W odniesieniu do aktów delegowanych (art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej; TFUE) sprzeciw Sejmu budzi nadmiernie szeroki zakres przepisów kompetencyjnych upoważniających Komisję do ich wydawania. Na podstawie projektu rozporządzenia Komisja będzie upoważniona do uzupełniania lub zmiany działań prawodawcy unijnego, czyli Rady i Parlamentu Europejskiego. W ocenie Sejmu zakres uprawnień przekazywanych Komisji na tej podstawie wymaga restryktywnej interpretacji. Uprawnienia te powinny być określone w sposób jasny, precyzyjny i szczegółowy, przy ustaleniu granic, których przyjmowane akty nie mogą przekraczać. Tymczasem wiele przepisów projektu rozporządzenia (np. 30 ust. 1, art. 31, art. 35, art. 43 ust. 1, art. 46, art. 78 w związku z art. 321 ust. 1) upoważnia Komisję do przyjmowania, w czasie nieokreślonym, szczegółowych zasad lub warunków w normowanych dziedzinach. Wobec tak szerokiej

konstrukcji przepisów kompetencyjnych oraz braku wyjaśnienia przyczyn mających ją uzasadniać Sejm zauważa, że Komisja będzie mogła wydawać akty delegowane w obszarach istotnych dla danej dziedziny.

Z kolei art. 291 TfUE wymaga, by realizacja przez Komisję uprawnień wykonawczych podlegała kontroli sprawowanej przez państwa członkowskie na podstawie przepisów przyjętych uprzednio przez Parlament Europejski i Radę. Przepisy takie nie zostały jednak uchwalone. Sejm uznaje za niedopuszczalne, by na podstawie rozporządzenia Komisja była upoważniona do wydawania aktów wykonawczych w sytuacji, gdy tryb ich kontroli przez państwa członkowskie pozostaje nieznanym.

Sejm stoi na stanowisku, że projekt rozporządzenia narusza zasadę pomocniczości. Niedookreślony zakres kompetencji Komisji do wydawania aktów delegowanych w połączeniu z nieznanym trybem kontroli państw członkowskich nad przyjmowaniem aktów wykonawczych dopuszcza podejmowanie działań regulacyjnych przez Komisję, pomimo że ich cele mogłyby zostać osiągnięte w sposób wystarczający na poziomie krajowym.

4. Sejm zgłasza zastrzeżenia dotyczące niesporządzenia przez Komisję uzasadnienia dotyczącego zgodności z zasadą pomocniczości przepisów projektu rozporządzenia upoważniającego Komisję do przyjmowania aktów delegowanych (art. 290 TfUE) i aktów wykonawczych (art. 291 TfUE), co stanowi naruszenie art. 5 Protokołu (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności (Protokół nr 2). Uzasadnienie zgodności projektu aktu ustawodawczego z zasadą pomocniczości pełni kluczową rolę w toku kontroli przez parlamenty narodowe przestrzegania tej zasady, gdyż umożliwia im poznanie i ocenę argumentów przesadzających za przyjęciem, w projektowanym akcie, określonych rozwiązań. Uzasadnienie unijnego aktu prawnego umożliwia też kontrolę jego legalności przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w trybie skargi na nieważność (art. 263 TfUE).

Komisja w uzasadnieniu projektu rozporządzenia uznała jego zgodność z zasadą pomocniczości, nie wskazując żadnych argumentów, które mogłyby to poprzeć. Komisja wskazała, iż wspólna polityka rolna jest obszarem kompetencji dzielonych między UE a państwa członkowskie, co oznacza, że państwa członkowskie zachowują swe kompetencje prawodawcze w tym obszarze tylko wtedy, gdy nie przyjęto wcześniej w danym sektorze przepisów prawnych na poziomie UE. W uzasadnieniu podkreślono, że „wniosek ogranicza się do dostosowania jednolitej wspólnej organizacji rynku do nowych wymogów wprowadzonych przez traktat lizboński” i dlatego „[wniosek] nie wpływa na obowiązujące podejście Unii”.

Ze względu na ogólnikowość stwierdzeń zamieszczonych w uzasadnieniu dotyczącym zgodności projektu z zasadą pomocniczości nie można uznać, iż czyni ono zadość wymogom art. 5 Protokołu nr 2, który nakazuje dokładne wskazanie powodów (na podstawie wskaźników jakościowych lub ilościowych) regulowania danej materii przez organy unijne, tak aby możliwe było dokonanie kontroli legalności danego aktu prawnego.

Brak szczegółowego uzasadnienia projektu rozporządzenia w zakresie jego zgodności z zasadą pomocniczości uniemożliwia Sejmowi, będącemu izbą parlamentu narodowego sprawującą kontrolę w tym zakresie, ocenę argumentacji Komisji przemawiającej za uznaniem zgodności projektu z omawianą zasadą. Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że Komisja, uchylając wymogowi szczegółowego uzasadnienia zgodności projektu z zasadą pomocniczości, naruszyła zasadę pomocniczości.



MARSZAŁEK SEJMU
Grzegorz Schetyna

RESOLUTION

of the Sejm of the Republic of Poland

of 4 March 2011

containing a reasoned opinion

on the non-compliance with the principle of subsidiarity of the

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common organisation of agricultural markets and on specific provisions for certain agricultural products (Single CMO Regulation) (COM(2010) 799 final)

The Sejm of the Republic of Poland, having considered the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common organisation of agricultural markets and on specific provisions for certain agricultural products (Single CMO Regulation) (COM(2010) 799 final), finds that the proposal does not comply with the principle of subsidiarity as referred to in Article 5 (3) of the Treaty on European Union (TEU). The proposal is contrary to the principle of subsidiarity owing to the failure to provide reasons to substantiate its compliance with that principle.

1. The Sejm disagrees with the European Commission's view that the proposal is only aimed to align the Regulation with the Treaty of Lisbon. The provisions of the Regulation will empower the Commission to adopt acts in areas which are not regulated at EU level or are regulated only in part. In the Sejm's opinion, there are no reasons to believe that the objectives of the proposed Regulation cannot be sufficiently achieved by the Member States and that by reason of the scale or effects of the proposed action, they can be better achieved at Union level. Hence, the proposal does not meet the subsidiarity criteria that mandate action by the EU instead of the Member State.

2. The Sejm expresses reservations about the new powers to be conferred on the Commission, which are mentioned in the proposed Regulation. The Sejm considers that Article 310 of the proposed Regulation, which empowers the Commission to adopt, by means of delegated acts, provisions concerning declarations made by processors of raw milk, does not comply with the principle of subsidiarity. Currently, provisions in this area are adopted by the Member States. The proposal contained in Article 310 of the proposed Regulation sets legal norms for an action, the objectives of which can be, and currently are, achieved by means of the Member States' national laws. Hence, the proposal does not comply with the principle of subsidiarity as referred to in Article 5 (3) of the TEU. Moreover, in the Explanatory Memorandum of the proposed Regulation, the Commission has not provided arguments supporting the need to transfer legislation of the submission of the declarations concerned in the milk sector from the national legislation to the EU legislation.

The same reservations apply to Article 126, Article 172 (f) and Article 229 (4) of the proposed Regulation.

3. What also gives rise to reservation from the Sejm is that no criteria are provided to determine whether an area will be regulated by means of delegated acts or implementing acts. These acts, adopted by the Commission on the basis of the Regulation, will not be subject to scrutiny by national parliaments for compliance with the principle of subsidiarity, as they are not legislative acts. The scope of powers conferred on the Commission under the proposed Regulation should be subject to special scrutiny for compliance with the principle of subsidiarity in order to rule out any future discretionary measures to be taken by the Commission.

With regard to delegated acts (Article 290 of the Treaty on the functioning of the European Union, TFEU), the Sejm has reservations against an excessively wide scope of competence provisions empowering the Commission to adopt such acts. Under the proposed Regulation, the Commission will be given the power to complete or modify measures by the EU legislator, i.e. the Council and the European Parliament. In the Sejm's opinion, the scope of powers conferred on the Commission on this basis requires a restrictive interpretation. The powers should be defined in a clear, precise and detailed manner, with specified limits, which the acts adopted must not exceed. Meanwhile, many provisions of the proposed Regulation (e.g. Article 30 (1), Article 31, Article 35,

Article 43 (1), Article 46, Article 78 in conjunction with Article 321 (1)) authorise the Commission to adopt, for an indeterminate period of time, detailed rules or conditions in regulated areas. In view of such a broad construction of the competence provisions and lack of explanations justifying this approach, the Sejm notes that the Commission will be able to adopt delegated acts in fields that are essential to the area concerned.

On the other hand, Article 291 of the TFEU requires that the exercise of implementing powers by the Commission be subject to control by the Member States under regulations adopted in advance by the European Parliament and the Council. However, no such provisions have been adopted so far. The Sejm considers it unacceptable for the Commission to be empowered to adopt implementing acts under the Regulation in a situation where the procedure for their control by the Member States remains unknown.

The Sejm takes the view that the proposed Regulation does not comply with the principle of subsidiarity. An insufficiently defined scope of the Commission's powers to adopt delegated acts, in conjunction with an unknown procedure for control by the Member States of the adoption of implementing acts would allow the Commission to take regulatory measures, while their objectives could be sufficiently achieved at national level.

4. The Sejm expresses reservations about the Commission's failure to substantiate compliance with the principle of subsidiarity of the provisions of the proposed Regulation, which empower the Commission to adopt delegated acts (Article 290 of the TFEU) and implementing acts (Article 291 of the TFEU), which is in breach of Article 5 of the Protocol (No. 2) on the application of the principles of subsidiarity and proportionality (Protocol No. 2). The justification of the compliance of a draft legislative act with the principle of subsidiarity plays a key role in subsidiarity checks performed by national parliaments, as it enables them to become familiar with and evaluate arguments for the adoption of specific provisions set forth in the proposed act. The justification of the EU legal act also enables the Court of Justice of the European Union to review its legality under the action for annulment (Article 263 of the TFEU).

In the Explanatory Memorandum of the proposal, the Commission has declared that the proposed Regulation complies with the principle of subsidiarity without substantiating this statement. The Commission has noted that the common agricultural policy is an area of shared competence between the EU and the Member States, which means that the Member States maintain their law-making competence only where no legal provisions have already been adopted in the sector concerned at EU level. The memorandum notes that the “proposal is limited to adapting the Single Common Market Organisation to new requirements introduced by the Lisbon Treaty” and therefore “the existing Union approach is not affected by this Proposal”.

Given the general nature of the statements contained in the Explanatory Memorandum concerning the compliance of the proposal with the principle of subsidiarity, it cannot be deemed to be in compliance with the requirements of Article 5 of Protocol No. 2, which requires a detailed statement to be provided, giving reasons (substantiated by qualitative or quantitative indicators) why the matter in question is regulated by UE bodies, so as to make it possible to examine legality of the legal act concerned.

In the absence of detailed substantiation of compliance of the proposed Regulation with the principle of subsidiarity, the Sejm, as the chamber of the national parliament exercising scrutiny in this area, is unable to evaluate the Commission’s arguments in support of declaring the proposal consistent with that principle. Having regard of the above, it is concluded that the Commission, failing to meet the requirement of detailed justification of compliance of the proposal with the principle of subsidiarity, has breached the principle of subsidiarity.
