



---

TEKSTY PRZYJĘTE

---

**P8\_TA(2019)0134**

**Wdrażanie przepisów prawnych oraz wspólnego oświadczenia zapewniających parlamentarną kontrolę nad agencjami zdecentralizowanymi**

**Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 lutego 2019 r. w sprawie wdrażania przepisów prawnych oraz wspólnego oświadczenia zapewniających parlamentarną kontrolę agencji zdecentralizowanych (2018/2114(INI))**

*Parlament Europejski,*

- uwzględniając postanowienia Traktatów dotyczące agencji, w szczególności art. 5 i 9 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) oraz art. 15, 16, 71, 123, 124, 127, 130, 228, 263, 265, 267, 277, 282, 287, 290, 291, 298 i 325 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE),
  - uwzględniając Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej, w szczególności jej art. 41, 42, 43, 51 i 52,
  - uwzględniając wspólne oświadczenie Parlamentu Europejskiego, Rady Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej z dnia 19 lipca 2012 r. w sprawie agencji zdecentralizowanych oraz załączone do niego wspólne podejście,
  - uwzględniając art. 52 Regulaminu, art. 1 ust. 1 lit. e) decyzji Konferencji Przewodniczących z dnia 12 grudnia 2002 r. w sprawie procedury udzielania zgody na sporządzenie sprawozdań z własnej inicjatywy i załącznik 3 do tej decyzji,
  - uwzględniając sprawozdanie Komisji Spraw Konstytucyjnych oraz opinie Komisji Budżetowej, Komisji Kontroli Budżetowej, Komisji Gospodarczej i Monetarnej, Komisji Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności, jak również Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (A8-0055/2019),
- A. mając na uwadze, że agencje odgrywają istotną rolę we wdrażaniu polityki UE na szczeblu europejskim i krajowym, realizując szeroki zakres zadań przyczyniających się do wdrażania strategii politycznych UE, takich jak tworzenie sieci lub wspieranie współpracy między UE a organami krajowymi; mając na uwadze, że dobra współpraca między agencjami UE a państwami członkowskimi zwiększa skuteczność i efektywność pracy agencji; mając na uwadze, że agencje również nawiązały współpracę między sobą

za pośrednictwem sieci agencji Unii Europejskiej;

- B. mając na uwadze, że dotychczasowa koordynacja i współpraca między różnymi agencjami i komisjami parlamentarnymi na ogół przebiegała pomyślnie; mając na uwadze, że Europol jest jedyną agencją kontrolowaną przez Parlament Europejski wspólnie z parlamentami krajowymi za pośrednictwem grupy ds. wspólnej kontroli parlamentarnej;
- C. mając na uwadze, że poszczególne agencje powstają pojedynczo i na przestrzeni czasu; mając na uwadze, że w Traktacie z Lizbony formalnie uznano rosnącą liczbę agencji wykonawczych UE przez formalne wprowadzenie agencji UE do Traktatów;
- D. mając na uwadze, że agencje odpowiadają przede wszystkim przed Parlamentem i Radą, które muszą przewidzieć odpowiednie mechanizmy kontroli w aktach ustawodawczych regulujących te agencje, a następnie odpowiednie wdrażanie tych mechanizmów; mając na uwadze, że przekazywanie uprawnień wykonawczych Unii agencjom nie może prowadzić do osłabienia kontroli Parlamentu przewidzianej w art. 14 TUE;
- E. mając na uwadze, że Traktaty nie zawierają ani definicji agencji zdecentralizowanych, ani ogólnego opisu uprawnień, które mogą zostać przyznane agencjom;
- F. mając na uwadze, że pewna liczba agencji ma za podstawę prawną art. 352 TFUE, natomiast inne powstały w oparciu o konkretną podstawę prawną dla danego sektora;
- G. mając na uwadze, że wspólne oświadczenie i wspólne podejście z 2012 r. są wynikiem prac międzyinstytucjonalnej grupy roboczej ds. agencji regulacyjnych, która została powołana przez Komisję, Parlament Europejski i Radę, aby ocenić spójność, skuteczność, odpowiedzialność i przejrzystość agencji, po tym jak w 2005 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie agencji regulacyjnych, który nie uzyskał koniecznego wsparcia Rady i Parlamentu;
- H. mając na uwadze, że wspólne podejście zawiera postanowienia dotyczące struktury agencji i kierowania nimi, a także ich funkcjonowania, planowania działalności, finansowania, zarządzania zasobami budżetowymi, procedur budżetowych, odpowiedzialności, kontroli i przejrzystości, które pomagają zapewnić kontrolę parlamentarną nad agencjami zdecentralizowanymi;
- I. mając na uwadze, że mimo ogólnie pozytywnej oceny w kilku przypadkach agencje spotykały się z sporadycznym brakiem zaufania do swoich opinii naukowych i technicznych;

### ***Główne uwagi***

- 1. zauważa, że mechanizmy zapewniające rozliczalność agencji są włączone do Traktatów, rozporządzeń ustanawiających agencje, orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, a także do wspólnego oświadczenia i wspólnego podejścia; podkreśla, że dzięki przyznaniu uprawnień Parlament ma uprawnienia kontrolne w stosunku do agencji zdecentralizowanych, które nie zostały jednak szczegółowo określone w traktatach; w związku z tym zwraca uwagę na niewiążący charakter wspólnego oświadczenia i wspólnego podejścia; ubolewa jednak, że instytucje nie uzgodniły jeszcze wiążących ram regulacyjnych;

2. zwraca uwagę, że Parlament kontroluje agencje na różne sposoby:
  - jako jeden z organów władzy budżetowej w procesie podejmowania decyzji dotyczących wkładów z budżetu UE na rzecz agencji,
  - jako organ udzielający absolutorium,
  - przez wyznaczenie członków zarządów agencji,
  - przez procedurę mianowania (lub odwoływania) dyrektora wykonawczego,
  - przez konsultacje na temat programów prac,
  - przez prezentację sprawozdań rocznych,
  - w inny sposób (wizyty delegacji, grupy lub osoby kontaktowe, wymiana poglądów, przesłuchania, briefingi, zapewnienie wiedzy fachowej);
3. zauważa, że przepisy rozporządzeń ustanawiających różnią się od mechanizmów rozliczalności i kontroli parlamentarnej określonych we wspólnym podejściu w różnym stopniu, co może wynikać z bardzo odmiennych zadań i funkcji realizowanych przez agencje;
4. zauważa, że komisje parlamentarne aktywnie wykonują zadania kontrolne pomimo różnorodności przepisów w rozporządzeniach ustanawiających;
5. odnotowuje wdrożenie przez agencje unijne wspólnego oświadczenia i wspólnego podejścia oraz związanego z nimi planu działania; wskazuje szczególnie na zalecenia międzyinstytucjonalnej grupy roboczej ds. agencji zdecentralizowanych poparte przez Konferencję Przewodniczących 18 stycznia 2018 r.; stwierdza, że wraz z kolejnym posiedzeniem, które odbyło się 12 lipca 2018 r., pracę międzyinstytucjonalnej grupy roboczej można uznać za zakończoną;

### **Zalecenia**

6. uważa jednak, że można dołożyć większych starań w celu uproszczenia niektórych przepisów rozporządzeń ustanawiających agencje odnoszących się do mechanizmów zarządzania i rozliczalności agencji, biorąc pod uwagę różne rodzaje agencji, które obecnie istnieją, oraz określając ogólne zasady regulujące stosunki między instytucjami UE a agencjami; zwraca uwagę, że kwestie te powinny być również poruszane w ocenach skutków w każdym przypadku, gdy proponuje się ustanowienie agencji; podkreśla, że agencje muszą mieć pewną elastyczność organizacyjną, aby lepiej dostosowywać się do planowanych zadań i zaspokajać potrzeby pojawiające się podczas wykonywania obowiązków; z zadowoleniem przyjmuje opartą na klastrach i międzyklastrową wewnętrzną organizację agencji działających w podobnych dziedzinach;
7. w związku z tym wzywa do dokładnej oceny wdrożenia wspólnego podejścia we wszystkich jego aspektach, która zawierałaby szczegółową dokumentację analityczną podobną do tej opracowanej w 2010 r. i kładła nacisk na sfery dotyczące zarządzania, zwłaszcza przez dokonanie przeglądu zgodności przepisów obejmujących uprawnienia Parlamentu w zakresie współdecyzji i kontroli, z uwzględnieniem potrzeby zapewnienia

elastyczności z uwagi na zróżnicowaną mozaikę agencji zdecentralizowanych;

8. ubolewa nad tym, że Parlament jako główny gwarant poszanowania zasady demokracji w UE nie został w pełni zaangażowany w procedurę wyboru nowej siedziby EMA i EUNB; w związku z tym przypomina swój wniosek o jak najszybsze wprowadzenie zmian do wspólnego oświadczenia i wspólnego podejścia z 2012 r., a także przypomina o zobowiązaniu Rady do przeprowadzenia ich przeglądu, a równocześnie zwraca się do Komisji o to, by do kwietnia 2019 r. przedstawiła szczegółową analizę wspólnego oświadczenia i wspólnego podejścia pod kątem lokalizacji agencji zdecentralizowanych;
9. podkreśla, że lokalizacja siedziby danej agencji nie ma wpływu na wykonywanie przez tę agencję jej uprawnień i zadań, jej strukturę zarządzania, funkcjonowanie głównej organizacji ani na główne finansowanie jej działalności;
10. oczekuje, że w przyszłości przy podejmowaniu decyzji o siedzibach agencji prerogatywy zarówno Parlamentu, jak i Rady jako współprawodawców zostaną w pełni uszanowane; uważa, że Parlament powinien być zaangażowany systematycznie i na równych warunkach z Radą i Komisją w określanie i ocenę wagi kryteriów wyboru lokalizacji wszystkich organów i agencji Unii, z zachowaniem przejrzystości; zwraca uwagę, że w porozumieniu międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa z 13 kwietnia 2016 r. Parlament, Rada i Komisja zobowiązały się do lojalnej i przejrzystej współpracy, a w porozumieniu tym podkreśla się także zasadę równości obu współprawodawców, która jest zapisana w Traktatach; podkreśla wartość aktywniejszej wymiany informacji już na wstępnych etapach przyszłych procesów ustalania siedziby agencji, podkreślając że wymiana informacji na wczesnym etapie ułatwiłaby trzem instytucjom korzystanie z przysługujących im praw i prerogatyw;
11. uważa, że wybór siedziby agencji ma istotne znaczenie, oraz jest zdania, że aby podjąć jak najlepszą decyzję, instytucje unijne muszą brać pod uwagę obiektywne kryteria, takie jak dostępność, synergia administracyjna oraz położenie w pobliżu siedzib zainteresowanych podmiotów;
12. zgodnie z zaleceniami międzyinstytucjonalnej grupy roboczej ds. zasobów agencji zdecentralizowanych zwraca się do Komisji o szybkie przedstawienie oceny agencji mających wiele siedzib, z zastosowaniem spójnego podejścia do oceny ich wartości dodanej przez uwzględnienie ponoszonych kosztów; apeluje, aby na podstawie wyników tej oceny przyjęto istotne środki w celu zmniejszenia liczby siedzib, w razie potrzeby i w stosownych przypadkach;
13. proponuje, aby na podstawie przeglądu wspólnego podejścia ponownie rozważyć opracowanie porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie agencji oraz aby porozumienie to zawierało postanowienia dotyczące przeprowadzanego co pięć lat przeglądu zasad regulujących ustanawianie i funkcjonowanie agencji, z wykorzystaniem specjalistycznej wiedzy grupy wybitnych osobistości;
14. uważa, że w tym porozumieniu międzyinstytucjonalnym powinno się szanować uprawnienia Parlamentu Europejskiego w procedurze współdecyzji oraz że powinno obejmować ono również stosunki między agencją a instytucjami państwa członkowskiego, w którym agencja ma siedzibę, a także środki służące przejrzystości, procedury unikania konfliktu interesów i zapewniania równowagi płci wśród członków

organów decyzyjnych i doradczych, a także uwzględniania aspektu płci we wszystkich działaniach agencji;

15. uważa, że przy sporządzaniu takiego porozumienia międzyinstytucjonalnego należy rozpatrzyć szereg konkretnych sugestii, których celem jest wzmocnienie nadzoru demokratycznego, zwiększenie odpowiedzialności agencji unijnych oraz wzmocnienie systemu składania sprawozdań Parlamentowi, w tym:
  - ustanowienie terminu na udzielanie przez agencje odpowiedzi na pytania skierowane do nich przez Parlament Europejski lub Radę;
  - ustalenie sposobu wymiany informacji szczególnie chronionych i poufnych oraz w razie potrzeby konsultacji z komisjami parlamentarnymi;
  - zdecydowaniem, czy w zarządach agencji powinna zasiadać konkretna liczba członków mianowanych przez Parlament;
  - przeanalizowanie wartości dodanej wnoszonej przez obecność przedstawicieli/obserwatorów z Parlamentu na posiedzeniach rad nadzorczych i grup zainteresowanych stron;
  - usprawnienie udziału Parlamentu w rocznych i wieloletnich programach prac agencji;
  - usprawnienie i zharmonizowanie obowiązku sprawozdawczego, w szczególności w odniesieniu do rocznego sprawozdania z działalności, sprawozdania z zarządzania budżetem i finansami oraz końcowego sprawozdania finansowego;
  - szczegółowe informowanie Parlamentu o środkach podjętych w celu spełnienia zaleceń organu udzielającego absolutorium („sprawozdania uzupełniające”) i Trybunału Obrachunkowego;
16. uważa ponadto, że rola Parlamentu w nadzorowaniu wymiaru zarządzania agencjami zdecentralizowanymi mogłaby ulec znacznej poprawie ; ponadto sugeruje zacieśnienie współpracy z grupą ds. wspólnej kontroli parlamentarnej oraz przegląd przepisów dotyczących służbowych wyjazdów do agencji, aby umożliwić regularniejsze kontakty między komisjami parlamentarnymi i agencjami wchodzącymi w zakres ich kompetencji;
17. proponuje, by przy okazji przeprowadzanego co pięć lat przeglądu, w oparciu o prowadzone przez komisje Parlamentu działania kontroli nad agencjami wchodzącymi w zakres ich kompetencji, Komisja Spraw Konstytucyjnych przeprowadzała coroczną debatę na temat funkcjonowania agencji i zarządzania nimi, a następnie, jeżeli uzna to za stosowne lub konieczne, przeprowadzała debatę na posiedzeniu plenarnym , aby ułatwić wprowadzenie ściślejszego i lepiej zorganizowanego systemu kontroli działalności agencji w Parlamencie; biorąc pod uwagę rolę agencji jako pośredników między UE a państwami członkowskimi, wysuwa też propozycje ustanowienia okres konsultacji z parlamentami narodowymi na wypadek, gdyby chciały zainterweniować w tej sprawie;
18. uważa, że agencje Unii powinny stosować przepisy i zasady dobrego zarządzania i lepszego stanowienia prawa, w tym przeprowadzać otwarte konsultacje społeczne na

temat swoich projektów wniosków dotyczących aktów prawa wtórnego i aktów prawa trzeciego stopnia, jeżeli pozwala na to zakres kompetencji agencji; proponuje, aby agencje podlegały takim samym zasadom przejrzystości jak Komisja, w tym zasadom i obowiązkom odnoszącym się do przedstawicieli grup interesu;

19. podkreśla, że dopilnowując, by wszystkie zadania wynikające z ram regulacyjnych były realizowane w całości i w terminie, agencje Unii powinny ściśle przestrzegać swoich zadań i działać zgodnie z mandatami powierzonymi im przez Parlament i Radę; uważa za bezwzględnie konieczne, aby podczas wykonywania swoich mandatów agencje unijne zachowywały przejrzystość;
20. proponuje, aby wszystkie agencje mogły przedstawiać niewiążące opinie na temat bieżących spraw w ramach swoich kompetencji;
21. uważa ponadto, że w przypadku wszelkich przyszłych zmian Traktatów należy zastanowić się, w jaki sposób można jeszcze silniej umocować agencje w Traktatach, w szczególności w odniesieniu do art. 13 i 14 TUE oraz art. 290 i 291 TFUE, przez wprowadzenie jasnych definicji różnych rodzajów agencji, uprawnień, które można im przekazać i ogólnych zasad gwarantujących, że podlegają one kontroli parlamentarnej;

### ***Sprawy budżetowe***

22. zauważa, że obecnie finansowanie agencji z opłat wynosi około 1 mld EUR rocznie, co może odciążyć budżet UE i stanowić skuteczny sposób finansowania działalności agencji w przypadkach, gdy pozwala na to ich model biznesowy; wyraża zaniepokojenie potencjalnymi konfliktami interesów, które mogą powstać, jeśli agencje będą uzależnione od składek członkowskich stanowiących ich główne źródło dochodu; zdecydowanie podkreśla, że należy zastosować środki zabezpieczające, aby zapobiec wszelkim konfliktom interesów;
23. podkreśla potrzebę uwzględnienia w kolejnych WRF nowych priorytetów w dziedzinie klimatu, zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska oraz zadań przydzielonych poszczególnym agencjom w związku z wdrażaniem WRF;
24. zauważa, że choć agencje zdecentralizowane łączą pewne podobieństwa pod względem zarządzania budżetowego, uniwersalne podejście okazało się szkodliwe dla skutecznego i efektywnego zarządzania niektórymi agencjami; uważa, że cel zakładający redukcję zatrudnienia o 5 % i pulę realokacji wśród agencji ma charakter jednorazowy; ponownie wyraża zamiar sprzeciwiania się takiemu podejściu w przyszłości;
25. z niepokojem zauważa, że ze względu na warunki zatrudnienia wiele agencji ma trudności z przyciągnięciem wykwalifikowanych pracowników; uważa, że organy Unii muszą być w stanie przyciągać wykwalifikowanych pracowników, aby mogły skutecznie i wydajnie wykonywać swoje zadania; z związku z tym wzywa do podjęcia konkretnych działań pozwalających zrealizować te cele;
26. zauważa, że ściślejsza współpraca między agencjami w zakresie wspólnego korzystania z usług przyniosła oszczędności, osiągane np. dzięki utworzeniu wspólnego portalu zamówień publicznych; zachęca do dalszego zbadania możliwości wspólnego korzystania z usług przez same agencje albo przez Komisję i agencje w celu stworzenia nowych synergii i optymalizacji już istniejących; uważa, że w stosownych przypadkach

można osiągnąć dodatkowe zwiększenie efektywności budżetowej dzięki ścisłej współpracy w zakresie usług wsparcia administracyjnego i zarządzania infrastrukturą między organami i agencjami Unii znajdującymi się w swym bezpośrednim pobliżu;

27. zwraca uwagę, że budżety agencji powinny być przygotowywane zgodnie z zasadą budżetowania zadaniowego, z uwzględnieniem celów agencji i oczekiwanych wyników ich zadań; wzywa do przyjęcia podejścia tematycznego do budżetowania agencji zdecentralizowanych, aby lepiej ustalać priorytety w zakresie zadań agencji, zacieśniać współpracę i unikać powielania działań, szczególnie w przypadku agencji działających w tym samym obszarze polityki;
28. z zaniepokojeniem zauważa, że niektóre wymogi administracyjne są nieproporcjonalne w odniesieniu do agencji, które nie osiągnęły określonej wielkości; oczekuje, że Komisja i Rada dopilnują, by obowiązujące wymogi administracyjne były współmierne do zasobów finansowych i ludzkich wszystkich agencji;
29. przypomina, że procedura ustawodawcza skutkuje zmianą pierwotnego wniosku Komisji; zauważa z zaniepokojeniem, że zaktualizowane sprawozdania finansowe zasadniczo są dostępne dopiero pod koniec procedury ustawodawczej, jeżeli w ogóle są udostępniane; przypomina również o podwójnej roli Parlamentu i Rady jako organów władzy ustawodawczej i budżetowej.
30. z zadowoleniem przyjmuje projekt zmienionego tekstu ramowego rozporządzenia finansowego Komisji dotyczącego agencji zdecentralizowanych, a w szczególności zawarte w nim plany wzmocnienia zarządzania tymi agencjami;
31. twierdzi jednak, że wciąż pozostaje wiele nierozwiązanych kwestii, i wzywa Komisję, by niezwłocznie przedstawiła ocenę agencji mających wiele lokalizacji (jak zaleca międzyinstytucjonalna grupa robocza) oraz propozycje ewentualnego połączenia agencji, ich zamknięcia i/lub przekazania ich zadań Komisji – na podstawie dokładnej pogłębionej analizy i przy zastosowaniu jasnych i przejrzystych kryteriów – co zostało przewidziane w zakresie uprawnień międzyinstytucjonalnej grupy roboczej, lecz nigdy nie zostało dokładnie przeanalizowane z powodu braku propozycji ze strony Komisji;
32. odnotowuje, że za audyt zdecentralizowanych agencji wciąż „jest odpowiedzialny Trybunał Obrachunkowy, który nadzoruje konieczne procedury administracyjne i postępowania o udzielenie zamówienia i je finansuje”; przypomina, że audyt przeprowadzony przez audytorów sektora prywatnego spowodował znaczny wzrost obciążeń administracyjnych dla agencji, a czas poświęcony na udzielanie zamówień publicznych i zarządzanie umowami dotyczącymi kontroli spowodował dodatkowe wydatki, jeszcze bardziej nadwyrężając ograniczone zasoby agencji; podkreśla, że konieczne jest rozwiązanie tego problemu zgodnie ze wspólnym podejściem i w kontekście przeglądu ramowego rozporządzenia finansowego; wzywa wszystkie strony zaangażowane w ten przegląd do wyjaśnienia tej kwestii w trybie pilnym w celu istotnego zmniejszenia nadmiernych obciążeń administracyjnych;

o

o o

33. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie

i Komisji, Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu, a także zdecentralizowanym agencjom UE.