

PL

PL

PL



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 18.11.2008
KOM(2008) 777 wersja ostateczna

**25. ROCZNE SPRAWOZDANIE KOMISJI
Z KONTROLI STOSOWANIA PRAWA WSPÓLNOTOWEGO (2007)**

{SEK(2008) 2854}
{SEK(2008) 2855}

25. ROCZNE SPRAWOZDANIE KOMISJI

Z KONTROLI STOSOWANIA PRAWA WSPÓLNOTOWEGO (2007)

1. WPROWADZENIE

We wrześniu 2007 r. Komisja przyjęła komunikat „Skuteczna Europa – stosowanie prawa wspólnotowego”¹, w którym stwierdzono, że „w swoich rocznych sprawozdaniach Komisja bardziej skupi się na zagadnieniach strategicznych, ocenie aktualnego stanu prawa w poszczególnych sektorach, priorytetach oraz planowaniu pracy na przyszłość”, co „będzie stanowiło wsparcie dla strategicznego dialogu międzyinstytucjonalnego na temat tego, w jakim stopniu prawo wspólnotowe osiąga swoje cele, napotykanym problemom oraz ewentualnych rozwiązaniach, które można zastosować”.

W niniejszym sprawozdaniu zwrócono uwagę na potencjalne problemy związane ze stosowaniem prawa, wyznaczając trzy główne priorytetowe obszary działań: 1) zapobieganie powstawaniu problemów, 2) informowanie obywateli i rozwiązywanie ich problemów oraz 3) ustalanie priorytetów w zakresie rozpatrywania skarg i przypadków uchybień zobowiązaniom państw członkowskich. Ponadto podkreślono potrzebę ścisłego partnerstwa między Komisją a państwami członkowskimi, pracy w grupach ekspertów w celu kierowania stosowaniem instrumentów prawnych oraz aktywnej współpracy w celu rozwiązywania problemów.

Dodatkowe szczegółowe informacje na temat sytuacji w różnych sektorach prawa wspólnotowego, jak również wykazy i statystyki dotyczące wszystkich uchybień zobowiązaniom państw członkowskich, znajdują się w załączonych do niniejszego sprawozdania dokumentach roboczych służb Komisji².

2. BIEŻĄCA SYTUACJA – PROBLEMY I WYZWANIA

Komisji, stojącej na straży Traktatu, przyznano uprawnienia i nałożono na nią odpowiedzialność w zakresie zapewnienia poszanowania prawa wspólnotowego oraz kontroli przestrzegania przez państwa członkowskie postanowień traktatów i prawodawstwa wspólnotowego. Postanowienia Traktatu WE, przepisy 10 tysięcy rozporządzeń i ponad 1700 dyrektyw obowiązujących w 27 państwach członkowskich stanowią zbiór przepisów o znacznych rozmiarach. Stąd nieunikniona jest duża liczba zróżnicowanych problemów i trudności związanych ze stosowaniem prawa wspólnotowego. Wprowadzanie go w życie w niektórych obszarach wiąże się ze szczególnymi wyzwaniami, które opisano poniżej.

2.1. Skargi i uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego

Postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego odgrywają bardzo ważną rolę w procesie zapewnienia prawidłowego stosowania prawa wspólnotowego. Około 70 % skarg można zamknąć przed wystosowaniem wezwania do usunięcia uchybienia,

¹ COM(2007) 502 z 5.9.2007.

² SEC(2008) 2854 i SEC(2008) 2855.

około 85 % zamyka się przed wydaniem uzasadnionej opinii, natomiast aż 93 % przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał.

Porównując okres 1999-2002 z okresem 1999-2006, średni czas potrzebny na przeprowadzenie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom, od momentu otwarcia sprawy do momentu wniesienia skargi do Trybunału Sprawiedliwości na mocy art. 226 Traktatu WE, uległ skróceniu z 28 do 23 miesięcy. Średni czas rozpatrywania spraw dotyczących niedopełnienia obowiązku zgłoszenia krajowych środków transpozycji dyrektyw pozostaje na poziomie 15 miesięcy. Średni czas rozpatrywania spraw, których podstawą są skargi lub działania z własnej inicjatywy, uległ skróceniu z 39 do 35 miesięcy. W 2007 r. przedłożenie sprawy po raz drugi Trybunałowi Sprawiedliwości na podstawie art. 228 Traktatu miało miejsce w siedmiu przypadkach, w porównaniu z dziesięcioma przypadkami w 2006 r.

Pod koniec 2007 r. Komisja była w trakcie rozpatrywania ponad 3400 skarg i spraw dotyczących uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Łączna liczba spraw zwiększyła się o 5,9 % w porównaniu z 2006 r., przy czym liczba postępowań dotyczących niedopełnienia obowiązku zgłoszenia środków transpozycji zwiększyła się o 32,3 %. Skargi stanowiły 35,9 %, czyli dwie trzecie, wszystkich spraw dotyczących kwestii innych niż opóźniona transpozycja, co oznacza spadek o 8,7 % w stosunku do 2006 r. Liczba nowo przyjmowanych z własnej inicjatywy zmniejszyła się o 9,4 %. W styczniu 2007 r. otrzymano 99,07 % wymaganych zgłoszeń środków transpozycji wszystkich przyjętych dyrektyw, a pod koniec roku wskaźnik ten wzrósł do 99,46 %. W 2006 r. wskaźniki te wynosiły odpowiednio 98,93 % w styczniu i 99,06 % pod koniec roku. Jednakże w przypadku dyrektyw, których termin transpozycji przypadał w 2007 r., 64,55 % zgłoszeń było spóźnionych.

2.2. Petycje

Liczba petycji do Parlamentu, przy rozpatrywaniu których Parlament wzywa Komisję do dostarczenia informacji, zależy częściowo od zainteresowania obywateli. Nawet jeśli petycje nie są związane z postępowaniami w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego lub nie prowadzą do ich wszczęcia, stanowią dla Parlamentu i Komisji pożyteczne źródło informacji na temat problemów, które interesują społeczeństwo.

Ochrona środowiska nadal stanowi najliczniejszą kategorię spraw (146 z około 420 spraw – dotyczących w szczególności zanieczyszczenia powietrza i wody oraz nadmiernego hałasu), przed 89 petycjami dotyczącymi zatrudnienia, spraw społecznych i zapewnienia równych szans (prawo pracy – 30, równouprawnienie płci – 28, swobodny przepływ pracowników i zabezpieczenie społeczne – 25 spraw).

Ponad 20 petycji dotyczyło zamówień publicznych (zwłaszcza projektów zagospodarowania przestrzennego miast w Hiszpanii), około 20 – uznawania dyplomów (głównie przewodników turystycznych oraz instruktorów narciarstwa), a 15 – usług oraz instytucji finansowych (płatności wewnątrzspółnotowych). Petycje doprowadziły do sporządzenia przez Parlament sprawozdania na temat spółki Equitable Life. Ponad 30 petycji dotyczyło obszaru sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa. Odnotowano 21 petycji dotyczących transportu, 16 – podatków i unii celnej (w większości pośredniego opodatkowania samochodów oraz podwójnego opodatkowania bezpośredniego), a 11 – rolnictwa.

2.3. Analiza sektorowa

Nadal występuje duża liczba spraw dotyczących skarg i uchybień zobowiązaniom państw członkowskich w zakresie ochrony środowiska, rynku wewnętrznego, podatków i unii celnej, energii, transportu i zatrudnienia, spraw społecznych i równych szans, jak również ochrony zdrowia i spraw konsumenckich oraz sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa, przy gwałtownie rosnącej ilości aktów prawnych budzących szczególne zainteresowanie obywateli.

Poniżej znajduje się zbiorcza analiza kluczowych kwestii w wybranych sektorach o dużym znaczeniu, obejmująca szeroki zakres zagadnień. Dokładniejsze informacje znajdują się w dokumencie roboczym służb Komisji „Sytuacja w poszczególnych sektorach”³.

W dziedzinie *rolnictwa* istnieje ponad 2400 środków prawodawczych, głównie rozporządzeń. Ten zbiór przepisów jest stosunkowo stabilny, choć podlega częstym aktualizacjom technicznym i regularnym przeglądom obszarów polityki. Większość przepisów, dotyczących finansowego wsparcia rynku, stosuje się bezpośrednio i są one zarządzane za pomocą mechanizmu rozliczania zgodności rachunków w celu zapobiegania nieprawidłowym płatnościom z budżetu Wspólnoty. W wyniku tego wszelkie postępowania wszczynane są przez państwa członkowskie przeciwko Komisji, a nie odwrotnie. Obsługę zapewnia ponad 140 komitetów i grup ekspertów. Uproszczenia zostały wprowadzone rozporządzeniem o jednolitej wspólnej organizacji rynku oraz reformami w sektorach wina oraz owoców i warzyw. Zajęto się trudnościami w stosowaniu systemu współzależności w odniesieniu do systemów bezpośredniego wsparcia. Zwrócono uwagę na cele oceny funkcjonowania reformy WPR, dotyczące skuteczniejszej i prostszej pomocy bezpośredniej, unowocześnienia wsparcia rynku oraz wymagań związanych ze zmianą klimatu, produkcją energii ze źródeł biologicznych, gospodarką wodną i różnorodnością biologiczną.

Sektor *rynku wewnętrznego i usług* stanowi w dalszym ciągu źródło wielu zagadnień i wielu postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państw członkowskich, dotyczących np. inwestycji transgranicznych oraz transgranicznego świadczenia usług zdrowotnych. Problemem jest wciąż opóźniona transpozycja dyrektyw (wszczęto 206 postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego⁴); powszechnie występują opóźnienia dotyczące rynków instrumentów finansowych, prawa spółek i przeciwdziałania praniu pieniędzy, kwalifikacji zawodowych i zamówień publicznych. Ostatnie dane wskazują na znaczną poprawę, jednak muszą być jeszcze potwierdzone jako wyraźny trend. Należy kontynuować starania w zakresie instrumentów zarządczych, np. właściwego wykorzystania trójwarstwowej sieci komitetów ds. usług finansowych, a także grup ekspertów ds. prawa spółek i przeciwdziałania praniu pieniędzy.

Swobodny przepływ towarów niepodlegających harmonizacji wiąże się z dużą ilością szczegółowych prac profilaktycznych i dialogu państw członkowskich i Komisji w zakresie zgłaszania i przeglądu projektów nowych reguł technicznych na podstawie dyrektywy 98/34. Zapobiega ona problemom ze zgodnością przepisów krajowych z prawem wspólnotowym oraz przyczynia się do jasności, skuteczności i ogólnie do poprawy jakości prawodawstwa. Większość problemów rozwiązywana jest w ciągu kilku miesięcy. Dyrektywa ta stosuje się również do przepisów krajowych dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego.

³ SEC(2008) 2854.

⁴ O ile nie wskazano inaczej, wszystkie dane dotyczą 2007 r.

Dorobek legislacyjny w zakresie swobodnego przepływu towarów jest stosunkowo stabilny, z wyjątkiem problemu opóźnionej transpozycji, który wymagał wszczęcia w 2007 r. 227 nowych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Głównym wyzwaniem nadal pozostaje konieczność regularnych aktualizacji technicznych. Wdrażanie rozporządzenia REACH w sprawie substancji chemicznych wymaga kilku lat priorytetowych prac dotyczących uruchomienia agencji i sieci punktów kontaktowych.

W zakresie *ochrony zdrowia i konsumentów* opóźniona transpozycja dyrektyw wymagała wszczęcia ponad 330 postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Kontrole i inne środki szczegółowe nadal odgrywają ważną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa żywności i środków spożywczych. Priorytetowo traktowana jest kwestia wzmocnienia sieci współpracy w zakresie ochrony konsumentów, w celu zapewnienia skutecznej ochrony interesów obywateli.

Nadal trwa szybki rozwój dorobku prawnego w zakresie *transportu*. Problemy wciąż stwarza opóźniona transpozycja. Priorytetami pozostaje ciągła poprawa wymiany informacji z państwami członkowskimi oraz rozwiązywanie problemów we współpracy z nimi. Poczyniono należyte postępy jeżeli chodzi o przeniesienie umowy o otwartym niebie, zawartej ze Stanami Zjednoczonymi, do systemu wspólnotowego. Wprowadzanie praw pasażerów linii lotniczych, w tym pasażerów o ograniczonej sprawności ruchowej, będzie prawdopodobnie wymagało ścisłego monitorowania. Podstawową gwarancją bezpieczeństwa i ochrony w dziedzinie transportu lotniczego i morskiego pozostają nadal kontrole.

Również prawodawstwo UE w dziedzinie *energii* rozwija się bardzo szybko. Głównym wyzwaniem jest skoordynowane bezpieczeństwo dostaw gazu, a także terminowe i prawidłowe stosowanie trzeciego pakietu dyrektyw dotyczących rynku wewnętrznego elektryczności i gazu. Przy tym misje weryfikacyjne i kontrolne nadal powinny monitorować przestrzeganie przepisów dotyczących zabezpieczenia przed promieniowaniem i środków zabezpieczenia materiałów jądrowych.

Jeśli chodzi o *cla oraz podatki bezpośrednie i pośrednie*, szeroki zakres dorobku prawnego i ograniczenia harmonizacji doprowadziły do dużej liczby postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego oraz w sprawie wydania orzeczenia w trybie prejudycjalnym przez Trybunał Sprawiedliwości w dziedzinie opodatkowania ogólnie, a zwłaszcza podatku VAT. Zdecydowanie wzrosła liczba postępowań dotyczących niedyskryminacji w zakresie podatków bezpośrednich. W dziedzinie celów wyzwaniem jest uproszczenie prawa i usprawnienie postępowań.

W obszarze *zatrudnienia, spraw społecznych i równych szans* zmniejszyła się znaczna dotychczas liczba postępowań dotyczących opóźnionej transpozycji. Utrzymuje się jednak duże obciążenie sprawami dotyczącymi zabezpieczenia społecznego, swobodnego przepływu, prawa pracy oraz równości i przeciwdziałania dyskryminacji. Ryzyko dla zdrowia ludzkiego wynikające z chorób zawodowych i wypadków przy pracy wymaga poświęcenia dużej uwagi dyrektywom w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy, m.in. dyrektywom dotyczącym budownictwa, sektora morskiego i górnictwa.

Jeśli chodzi o kwestię *społeczeństwa informacyjnego*, ustanowione w 2002 r. ramy prawne w zakresie łączności elektronicznej nadal są w znacznej liczbie przypadków niewłaściwie wdrażane i stosowane, a Komisja zaproponowała pakiet instrumentów mających na celu poprawienie i uzupełnienie istniejących ram prawnych. Wdrażanie zmienionej niedawno dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych może zwiększyć liczbę skarg. Opóźniona

transpozycja dyrektywy w sprawie informacji sektora publicznego spowodowała prawie dwuletnie opóźnienie oceny zgodności.

Dorobek prawny w zakresie *prawa ochrony środowiska* jest szeroki i ambitny, ma zastosowanie do bardzo szerokiego i zróżnicowanego zakresu sytuacji w państwach członkowskich, jest administrowany przez wiele różnych agencji rządowych działających na różnych szczeblach i w budzi spore zainteresowanie społeczne. Wiele problemów wynika z opóźnionej i nieprawidłowej transpozycji dyrektyw. Opóźnienia są przyczyną wszczęcia w 2007 r. 125 nowych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Do tego dochodzą wyzwania sektorowe opisane szczegółowo w komunikacie w sprawie wdrażania wspólnotowego prawa ochrony środowiska⁵.

Podjęto starania zmierzające do uproszczenia i unowocześnienia obowiązujących od dawna przepisów w zakresie odpadów, wody, powietrza i emisji przemysłowych, aby pomóc państwom członkowskim w rozwiązaniu problemów dotyczących stosowania tych przepisów. Dyrektywa ramowa w sprawie odpadów została zmieniona w celu wyjaśnienia definicji oraz konsolidacji i uproszczenia. Nadal występują krytyczne opóźnienia w dziedzinie gospodarowania odpadami, wynikające głównie z niewystarczającego poziomu inwestycji. Podobnie w tysiącach większych skupisk ludności niezbędny jest dalszy rozwój infrastruktury w celu zapewnienia zgodności z dyrektywą dotyczącą oczyszczania ścieków komunalnych. Ramowa dyrektywa wodna jest reprezentatywnym przykładem wcześniejszych starań na rzecz uproszczenia i konsolidacji różnych przepisów. Można spodziewać się zwiększonej liczby spraw, ponieważ upływa termin zastosowania rozmaitych przepisów.

Występują wyraźne problemy związane z powszechnym brakiem zgodności w wielu miastach z przepisami dotyczącymi dopuszczalnych ilości zanieczyszczeń w powietrzu, w tym dwutlenku siarki i pyłu zawieszonego. Podjęto znaczne starania na rzecz uproszczenia i optymalizacji przepisów dotyczących emisji przemysłowych. Wystąpiły jednak powszechne opóźnienia w wydawaniu pozwoleń dla tysięcy instalacji przemysłowych. Ponadto nadal wyzwaniem jest ciągła aktualizacja „najlepszych dostępnych technik” i powiązanych dokumentów referencyjnych. Liczba naruszeń dyrektywy dotyczącej oceny oddziaływania na środowisko nadal utrzymuje się na wysokim, choć stałym, poziomie, tymczasem rośnie liczba spraw dotyczących dyrektywy w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Jeśli chodzi o zmianę klimatu, głównym wyzwaniem jest pełne wdrożenie systemu handlu emisjami, w tym obowiązku składania sprawozdań dwa razy w roku. Czynione są nadal postępy w zakresie uznawania terenów chronionych w rozumieniu dyrektywy ptasiej i dyrektywy siedliskowej.

W dziedzinie *sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa* znacząco zwiększa się dorobek prawny Wspólnoty. Główne wyzwania stanowią zapewnienie terminowego i prawidłowego wdrożenia znacznej części przyjętych niedawno przepisów, a także rosnąca objętość korespondencji, skarg oraz coraz większa liczba spraw dotyczących uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Zakończenie w 2008 r. badania dotyczącego transpozycji dziesięciu dyrektyw w sprawie imigracji i azylu oraz zwiększenie praw przysługujących obywatelom krajów trzecich, może skutkować wszczęciem postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Prawdopodobnie utrzyma się wysoka liczba pytań i skarg dotyczących praw podstawowych, obywatelstwa i swobodnego przepływu osób.

⁵ COM(2008) 773.

3. DZIAŁANIA PRIORYTETOWE

3.1. Działanie 1: Wzmocnienie środków zapobiegawczych

Aby zapewnić skuteczne stosowanie prawa wspólnotowego w 27 państwach UE, ważne jest umocnienie starań na rzecz zapobiegania naruszaniu przepisów. Działania naprawcze w stosunku do ustalonych naruszeń z konieczności następują po pozbawieniu obywateli i przedsiębiorstw możliwości pełnego korzystania z ich uprawnień wynikających z przepisów. Niezbędne są stałe wysiłki ze strony Komisji i państw członkowskich w celu naprawienia tej sytuacji.

a) Ulepszenie instrumentów prawnych

Dokłada się wszelkich starań w celu zapewnienia jasności, prostoty, wykonalności oraz możliwości wyegzekwowania aktów prawnych. Przykłada się większą uwagę do zagadnień wprowadzania w życie aktów prawnych, zarządzania nimi oraz ich egzekwowania w trakcie opracowywania wniosków legislacyjnych ich dotyczących, na etapie oceny skutków, oraz w całym cyklu politycznym. Wytyczne dotyczące oceny skutków są zmieniane, aby zagwarantować dokładną analizę możliwości wprowadzania w życie i egzekwowania oraz wyboru instrumentów prawnych.

W stosownych przypadkach proponowane będą rozporządzenia dotyczące technicznych środków wykonawczych. Przyjęto na przykład rozporządzenia dotyczące taryf roamingowych, zaproponowano rozporządzenia dotyczące kosmetyków i produktów budowlanych, a także rozważa się rozporządzenia dotyczące zdrowia zwierząt, biocydów i tekstyliów. W branży motoryzacyjnej wprowadzane są obecnie zasady ramowe w drodze rozporządzeń Komisji. Rozporządzenia służą wdrażaniu dyrektyw w sprawie zawodów regulowanych oraz wprowadzaniu technicznych standardów dotyczących ekoprojektu dla produktów wykorzystujących energię. Przyjęto rozporządzenia w sprawie harmonizacji poprzez rozporządzenie REACH oraz zaproponowano rozporządzenia zmierzające do wzmocnienia wzajemnego uznawania w zakresie swobodnego przepływu towarów.

Parlament i Rada powinny przyczyniać się do przejrzystości i upraszczania prawodawstwa, rozpatrując wnioski Komisji w ramach procedury współdecyzji.

b) Przygotowanie prawidłowego wprowadzania w życie prawa wspólnotowego

Komisja i państwa członkowskie pracują nad poprawą transpozycji dyrektyw. Celem Komisji jest zagwarantowanie, by oparte na analizie ryzyka plany transpozycji, określające wymagane prace według zakresu i potencjalnych trudności we wdrażaniu, towarzyszyły wnioskowi w sprawie nowych dyrektyw w trakcie całego procesu legislacyjnego. Komisja ustanowi sieci właściwych urzędników w państwach członkowskich odpowiedzialnych za transpozycję wszystkich nowych dyrektyw oraz internetową wymianę pytań i odpowiedzi.

W związku z wieloma nowymi dyrektywami organizowane są warsztaty poświęcone transpozycji, dotyczące m.in. zawodów regulowanych, ubezpieczeń, bankowości, papierów wartościowych, prawa spółek, rachunkowości i audytu w ramach rynku wewnętrznego. Odbywają się nadal spotkania poświęcone pakietom transpozycyjnym w różnych dziedzinach. Częste spotkania grupy regulatorów oraz komitetu kontaktowego ds. dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych pomagają w kwestiach związanych z transpozycją. Grupa ekspertów ds. zapobiegania zanieczyszczeniom przemysłowym oraz ich kontroli jest przekształcana w grupę ekspertów ds. emisji przemysłowych, mającą większe kompetencje w

zakresie transpozycji. W 2007 r. odbyło się sześć spotkań grup ekspertów w sprawie wprowadzania dyrektywy usługowej, a na 2008 r. zaplanowano kolejne sześć.

Dla bardziej złożonych instrumentów mogą być niezbędne wydłużone okresy transpozycji, np. w przypadku dyrektywy „Solvency II” w sprawie ubezpieczeń. W szczególnych okolicznościach różne elementy transpozycji mogą być stopniowo wprowadzane w różnych terminach, co pozwoli poprawić śledzenie, stwierdzanie opóźnień oraz wczesne działania naprawcze.

Komisja współpracuje również z organami administracji państw członkowskich oraz innymi zainteresowanymi podmiotami w zakresie terminowego wprowadzania i prawidłowego egzekwowania rozporządzeń, m.in. poprzez opracowanie ulepszonych procedur w państwach członkowskich, standardowego formularza skargi oraz dokumentu stanowiącego wytyczne odnośnie do rozporządzenia o prawach pasażerów linii lotniczych.

c) Ocena zgodności środków transpozycji oraz zapobieganie niewłaściwemu stosowaniu

Wprowadzono szereg instrumentów mających na celu zapobieganie sytuacjom braku zgodności prawa państwa członkowskiego z prawem wspólnotowym oraz niewłaściwego stosowania prawa wspólnotowego przez organy administracyjne państw członkowskich. Obejmują one ocenę zgodności transponowanych tekstów, spotkania komitetów i grup ekspertów, kontrole, kwestionariusze, sprawozdania z wykonania, misje informacyjne, uprzednie zgłaszanie projektów nowych rozporządzeń technicznych oraz badania i analizy.

Ocena zgodności opiera się na analizie ryzyka, z uwzględnieniem doświadczeń w zakresie wiarygodności transpozycji, treści danego aktu, prac wykonanych w celu przygotowania transpozycji i sprawozdań od zainteresowanych podmiotów.

Ocena zgodności odgrywa kluczową rolę w wielu dziedzinach, m.in. w prawie ochrony środowiska, natomiast inne dziedziny, np. pasze i żywność wymagają sprawdzenia systemów kontroli państw członkowskich poprzez kontrole Biura ds. Żywności i Weterynarii. Przeprowadza się również inne formy kontroli w takich dziedzinach jak bezpieczeństwo morskie i lotnicze oraz środki zabezpieczenia materiałów jądrowych.

d) Aktywne zarządzanie – rola komitetów i grup ekspertów

Okolo 260 komitetów i 1200 grup ekspertów obsługuje dorobek prawny, aktualizuje wymagania techniczne i pomaga w ustalaniu potrzebnych zmian legislacyjnych. Opracowują one wytyczne interpretacyjne, kodeksy postępowania, ustalają szczególne trudności i sposoby poprawy skuteczności stosowania prawa. Duży wkład mają również organizacje pozarządowe, przedsiębiorcy oraz inne zainteresowane podmioty. W samym rolnictwie w 2007 r. odbyło się 256 posiedzeń 31 komitetów zarządzających i regulacyjnych oraz 118 posiedzeń grup doradców i ekspertów. Przyjęto 38 wytycznych dotyczących środków ochrony roślin, a ponadto włożono wiele wysiłku w organizację spotkań ekspertów, przygotowanie wytycznych i prowadzenie szkoleń z zakresu bezpieczeństwa żywności. Jeśli chodzi o usługi finansowe, trzy warstwy komitetów pomagają w jednolitej interpretacji i stosowaniu prawa oraz doskonaleniu praktycznego zarządzania.

3.2. Działanie 2: Informowanie obywateli i przedsiębiorstw oraz rozwiązywanie ich problemów

Znaczny zakres i objętość prawa wspólnotowego stosowanego w 27 państwach członkowskich z konieczności wywołuje wiele pytań, wątpliwości i skarg. Interesy obywateli i przedsiębiorstw są chronione najlepiej, jeśli rozwiązania znajdujące się szybko i w mniej sformalizowany sposób. Wiele kwestii można najskuteczniej rozwiązać poprzez wstępną wymianę informacji oraz wspólne rozwiązywanie problemów. Komisja udziela odpowiedzi obywatelom poprzez serwis Europe Direct, Biuro Porad dla Obywatela, Sieć Europejskich Centrów Konsumentckich, Euro-jus oraz szeroki zakres prac służb Komisji.

Prawo wspólnotowe zapewnia obywatelom pewne mechanizmy odwoławcze umożliwiające im dochodzenie swoich praw względem przedsiębiorstw, np. szczegółowe procedury składania skarg dotyczących praw pasażerów linii lotniczych, rozwiązywanie sporów dotyczących stosowania dyrektywy o usłudze powszechnej w telekomunikacji oraz współpraca na rzecz egzekwowania przepisów dotyczących ochrony konsumentów. Komisja koordynuje sieć SOLVIT, w ramach której państwa członkowskie współpracują w celu rozwiązywania problemów transgranicznych spowodowanych przez potencjalnie niewłaściwe stosowanie prawa rynku wewnętrznego przez organy publiczne bez podejmowania postępowania prawnego.

Ponadto Komisja uruchomiła projekt EU PILOT, aby zapewniać obywatelom szybsze i lepsze odpowiedzi na pytania oraz rozwiązanie problemów występujących w toku stosowania prawa UE, wymagających potwierdzenia stanu prawnego lub faktycznego w państwie członkowskim. Uczestniczy w nim piętnaście państw członkowskich. Projekt rozpoczęto w dniu 15 kwietnia 2008 r. Do połowy września w systemie było 130 spraw, dotyczących m.in. bezpieczeństwa i higieny pracy, zabezpieczenia społecznego oraz swobodnego przepływu pracowników, spraw wizowych, swobodnego przepływu osób, ochrony danych osobowych, zamówień publicznych, prawa ochrony środowiska, swobodnego przepływu towarów oraz podatków bezpośrednich i pośrednich. Wstępna ocena projektu zostanie przeprowadzona po upływie roku.

Instrumenty te stanowią istotny wkład Komisji i państw członkowskich w pomoc obywatelom i przedsiębiorstwom, poprzez ściślejszą współpracę w celu maksymalizacji korzyści z istnienia UE.

3.3. Działanie 3: Obsługa skarg i naruszeń – priorytety według sektorów

Skuteczne i sprawne egzekwowanie prawa wspólnotowego w 27 państwach członkowskich UE wymaga ustanowienia przez Komisję jasnych priorytetów w zakresie egzekwowania prawa. Celem jest w tym przypadku maksymalizacja korzyści dla obywateli i przedsiębiorstw. Aby tak się stało Komisja musi wyznaczać jako priorytetowe prace dotyczące naruszeń mających największy wpływ na dobro wspólne. Komisja będzie również rozpatrywać inne sprawy poprzez mechanizmy rozwiązywania problemów, np. SOLVIT lub EU PILOT. Często takie sprawy, gdy współpraca z państwami członkowskimi w ustaleniu stanu faktycznego lub prawnego związanego ze skargą mogłaby być pożyteczna, mogą być rozpatrywane sprawniej przez tego typu mechanizmy, a zatem można zwiększyć korzyści dla pojedynczego obywatela. W razie potrzeby podejmowane będzie postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. W komunikacie z 2007 r. Komisja ustaliła ogólne priorytety, z możliwością opracowania kryteriów stosowanych przy określaniu priorytetów dla poszczególnych sektorów. Tym samym Komisja zagwarantuje działania następcze w odniesieniu do wszystkich kwestii, oceniając najbardziej prawdopodobne sposoby osiągnięcia

szybkich i dobrych rezultatów, przy zachowaniu prawa do wszczęcia formalnego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i utrzymaniu gwarancji z komunikatu z 2002 r. w sprawie stosunków ze skarżącymi.⁶

Przykładowe priorytety, wyjaśnione bardziej szczegółowo w dokumencie roboczym służb Komisji w sprawie sytuacji w poszczególnych sektorach – SEC(2008) 2854 – są następujące:

- *rynek wewnętrzny i usługi* – priorytety polityczne dotyczą głównie przypadków łamania prawa wspólnotowego, które: 1) stanowią naruszenie podstawowych swobód i mają rozległy wpływ na prawa obywateli, 2) zagrażają ogólnemu funkcjonowaniu regulacji sektorowych lub stanowią ważne precedensy prawne lub 3) mają potencjalnie duży wpływ ekonomiczny na rynek wewnętrzny lub określony sektor tego rynku. W sektorze usług prace skupiły się na sprawach oczywistej dyskryminacji z powodu narodowości lub wpływu na kategorie świadczeniodawców usług w ważnych sektorach;
- *usługi finansowe* – m.in. kwestie ograniczeń inwestycyjnych ze względów bezpieczeństwa narodowego lub kwestie dotyczące systemów ubezpieczeń emerytalnych;
- *prawa pracownicze, prawo pracy, zabezpieczenie społeczne i przeciwdziałanie dyskryminacji* – w przypadkach istotnych konsekwencji dla obywateli wprowadzenie priorytetów może przynieść największe korzyści największej liczbie obywateli. Będą wprowadzane środki uzupełniające w celu pomocy obywatelom w znajdowaniu rozwiązań ich indywidualnych problemów, a ogólna sytuacja będzie monitorowana w celu podjęcia wszelkich dalszych stosownych działań;
- *prawa podstawowe, swobodny przepływ osób, imigracja, azyl, obywatelstwo i wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych* – priorytetem nadal będą problemy mające rozległy wpływ na prawa podstawowe i swobodny przepływ oraz kwestie prawa cywilnego dotyczące spraw małżeńskich i odpowiedzialności rodzicielskiej. Będą wprowadzane środki uzupełniające w celu pomocy obywatelom w znajdowaniu rozwiązań ich indywidualnych problemów, a ogólna sytuacja będzie monitorowana z zamiarem podjęcia wszelkich dalszych stosownych działań;
- *ochrona środowiska* – zbiorowe rozpatrywanie podobnych indywidualnych naruszeń poprzez sprawy horyzontalne, np. dotyczące gospodarowania odpadami i zanieczyszczeń powietrza; duże projekty infrastrukturalne, zwłaszcza objęte pomocą finansową Wspólnoty; naruszenia, w wyniku których obywatele są na znaczną skalę lub wielokrotnie narażeni na bezpośrednie szkody lub poważne pogorszenie ich jakości życia⁷;
- *transport* – bezpieczeństwo pasażerów oraz ochrona działalności, a także polityki zrównoważonego rozwoju mające rozległy wpływ;
- *energia* – działania mające znaczący wpływ na przeciwdziałanie zmianom klimatu oraz zapewniające bezpieczne i konkurencyjne źródła dostaw energii;
- *społeczeństwo informacyjne* – kwestie o znaczeniu systemowym, dotyczące funkcjonowania krajowych organów regulacyjnych, kwestie ochrony konsumentów w telekomunikacji (np. europejski numer alarmowy 112), przepisy dotyczące reklam

⁶ COM(2002) 141.

⁷ Zob. również COM(2008) 773.

telewizyjnych, ochrona nieletnich oraz zapobieganie nawoływaniu w mediach do nienawiści rasowej oraz niedyskryminujący dostęp do informacji sektora publicznego;

- *polityka konkurencji* – skuteczna konkurencja w zliberalizowanych branżach sieciowych, np. na rynkach energii, w tym niedyskryminujący dostęp do infrastruktury oraz skuteczna konkurencja w sektorze usług finansowych. Odzyskiwanie środków w przypadkach niezgodności pomocy państwa z prawem.

4. ZMIANA PRAWA W MIARĘ WZROSTU DOŚWIADCZENIA

Dorobek prawny podlega ciągłym zmianom w miarę wzrostu doświadczenia nabytego przy jego wprowadzaniu. Niezbędne jest umocnienie procesu poprawy jakości przepisów, wybór najważniejszych rozwiązań poszczególnych rodzajów problemów na odpowiednim etapie tego procesu, przy zapewnieniu wykorzystania w ramach przeglądu danego aktu prawnego informacji dotyczących jego stosowania.

W niektórych dziedzinach, takich jak wpływ pyłu zawieszzonego na zanieczyszczenie powietrza lub gospodarka zużytymi olejami, zmiany legislacyjne mogą – w reakcji na napotkane problemy – doprowadzić do zoptymalizowania celów, poprawy przepisów merytorycznych, opóźnienia wprowadzania przepisów w życie lub zapewnienia większej elastyczności wymogów. W innych dziedzinach (np. w zakresie kodeksu celnego) wprowadzane są gruntowne usprawnienia, uproszczenia administracyjne oraz ulepszone zarządzanie. Trudności strukturalne dotyczące liberalizacji rynku elektryczności i gazu zostały objęte trzecim pakietem legislacyjnym. Proces wprowadzania przejrzystości i przekształcania przepisów dotyczących oznakowania i wprowadzania do obrotu żywności i pasz oraz ochrony roślin znajduje się w różnych stadiach. Znacząco rozwinięto lub rozwijane są przepisy dotyczące wzajemnego uznawania w ramach swobodnego przepływu towarów oraz w takich sektorach jak motoryzacja i wyroby medyczne, produkty farmaceutyczne oraz opóźnienia płatnicze, ze szczególnym uwzględnieniem małych przedsiębiorstw.

5. WNIOSKI

W niniejszym sprawozdaniu podkreślono potrzebę ciągłej aktywnej współpracy Komisji i państw członkowskich w celu zapewnienia ogólnego zarządzania przepisami oraz szybkich i skutecznych odpowiedzi na wątpliwości obywateli, a także korygowania naruszeń, czego znaczenie podkreślił Parlament. Skoordynowane działania Komisji i państw członkowskich, dostosowane do konkretnych wyzwań, przyniosą najlepsze wyniki. Komisja będzie nadal czujnie śledzić przypadki uchybienia zobowiązaniom państw członkowskich i ściśle współpracować z Parlamentem Europejskim w zakresie sprawozdawczości i omawiania rozwoju sytuacji dotyczącej stosowania prawa wspólnotowego.

Skuteczne stosowanie prawa wspólnotowego nadal wiąże się z poważnymi wyzwaniami, m.in. z występującymi na szeroką skalę opóźnieniami w transpozycji dyrektyw. W niektórych dziedzinach prawa wspólnotowego utrzymuje się także nadal wysoka liczba skarg od obywateli i przedsiębiorstw, dotyczących naruszenia ich praw wynikających z przepisów wspólnotowych. W nadchodzącym roku Komisja będzie koncentrować się w szczególności na następujących działaniach:

- rozwiązywanie problemu poważnych opóźnień w transpozycji dyrektyw;

- bardziej intensywne korzystanie ze środków zapobiegawczych, w tym ciągła potrzeba głębszej analizy zagadnień dotyczących wprowadzania w życie i zgodności w trakcie sporządzania ocen skutków;
- lepsze informowanie i rozwiązywanie problemów w mniej sformalizowany sposób, przynoszące korzyści obywatelom i przedsiębiorstwom; a także
- wyznaczenie priorytetów w odniesieniu do najważniejszych spraw oraz ścisła współpraca z państwami członkowskimi w celu szybszego korygowania naruszeń.