



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 1.10.2014 r.
COM(2014) 612 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI

31. SPRAWOZDANIE ROCZNE Z KONTROLI STOSOWANIA PRAWA UE (ZA 2013 R.)

WPROWADZENIE

Komisja monitoruje, czy państwa członkowskie przestrzegają wymogów prawa UE, tj. czy dokonują *pełnej i właściwej transpozycji* dyrektyw UE i czy *właściwie stosują* cały dorobek prawny UE. W tym celu Komisja może formalnie zakwestionować wdrożenie przez państwo członkowskie prawa UE z własnej inicjatywy; podejmuje także działania w związku z petycjami Parlamentu Europejskiego (PE) oraz skargami otrzymywanymi od obywateli, przedsiębiorstw, organizacji pozarządowych oraz innych zainteresowanych stron, które zgłaszają potencjalne naruszenia prawa UE, na przykład nieprawidłową transpozycję lub nieprawidłowe stosowanie prawa UE.

Przed podjęciem formalnych działań prawnych Komisja dąży do rozwiązania zaistniałych problemów oraz zapewnienia prawidłowego wdrażania prawa UE poprzez zorganizowany dialog z państwami członkowskimi w ramach EU Pilot. Jeżeli nie przynosi to skutku, Komisja wszczyna formalne postępowanie (kieruje do państwa członkowskiego wezwanie do usunięcia uchybienia zgodnie z art. 258 TFUE)¹. Jeżeli państwo członkowskie nie dostosuje swoich przepisów i praktyk do prawa UE w trakcie formalnego postępowania o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego, Komisja może skierować sprawę do Trybunału Sprawiedliwości na mocy art. 258 TFUE, z możliwością wystąpienia z wnioskiem o nałożenie kar finansowych (na mocy art. 260 ust. 2 lub 260 ust. 3 TFUE).

Niniejsze 31. sprawozdanie roczne z kontroli stosowania prawa UE zawiera przegląd osiągnięć w odniesieniu do głównych aspektów stosowania prawa UE, a także przedstawia główne kwestie problematyczne².

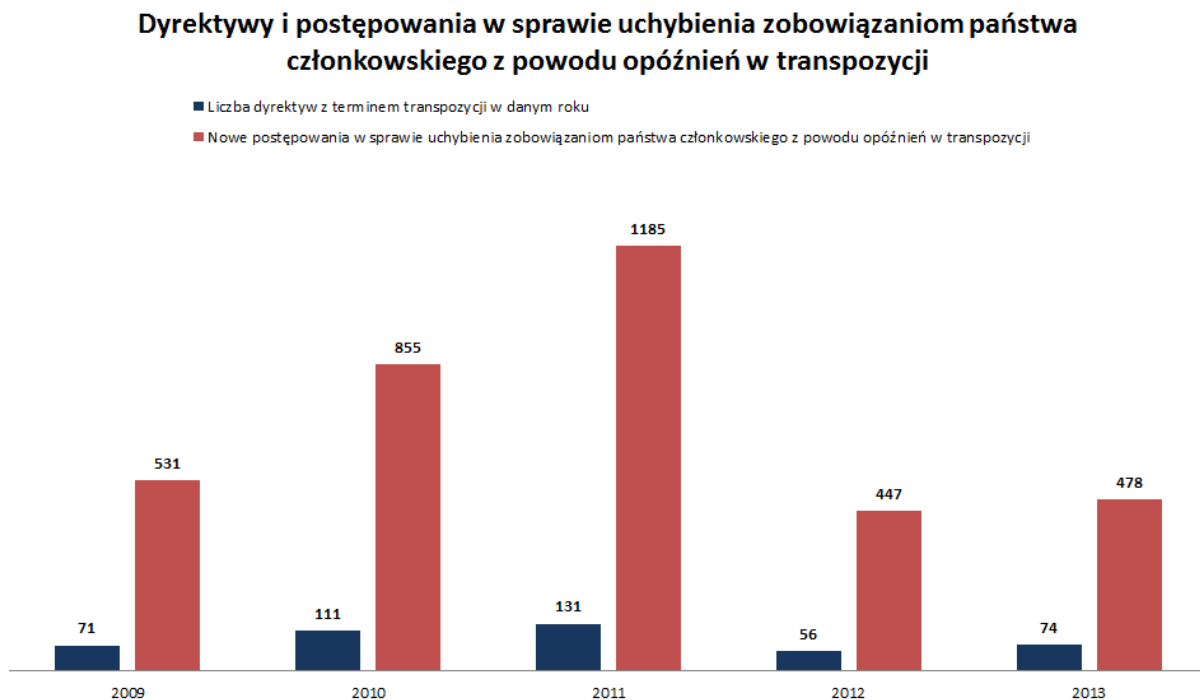
¹ Należy zauważyć, że postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego może być również wszczęte na mocy innych przepisów prawa UE, na przykład art. 106 TFUE w związku z art. 101 lub 102 TFUE.

² Szczegółowe informacje w odniesieniu do każdego państwa członkowskiego i obszaru polityki są przedstawione w dokumencie roboczym służb, który zostanie opublikowany w formie elektronicznej na odpowiedniej [stronie internetowej](#) Komisji.

1. TRANSPOZYCJA DYREKTYW

1.1. OPÓŹNIENIA W TRANSPOZYCJI

Opóźnienia w transpozycji dyrektyw pozostają poważnym problemem i sprawiają, że wymierne korzyści dla obywateli są mniej widoczne.

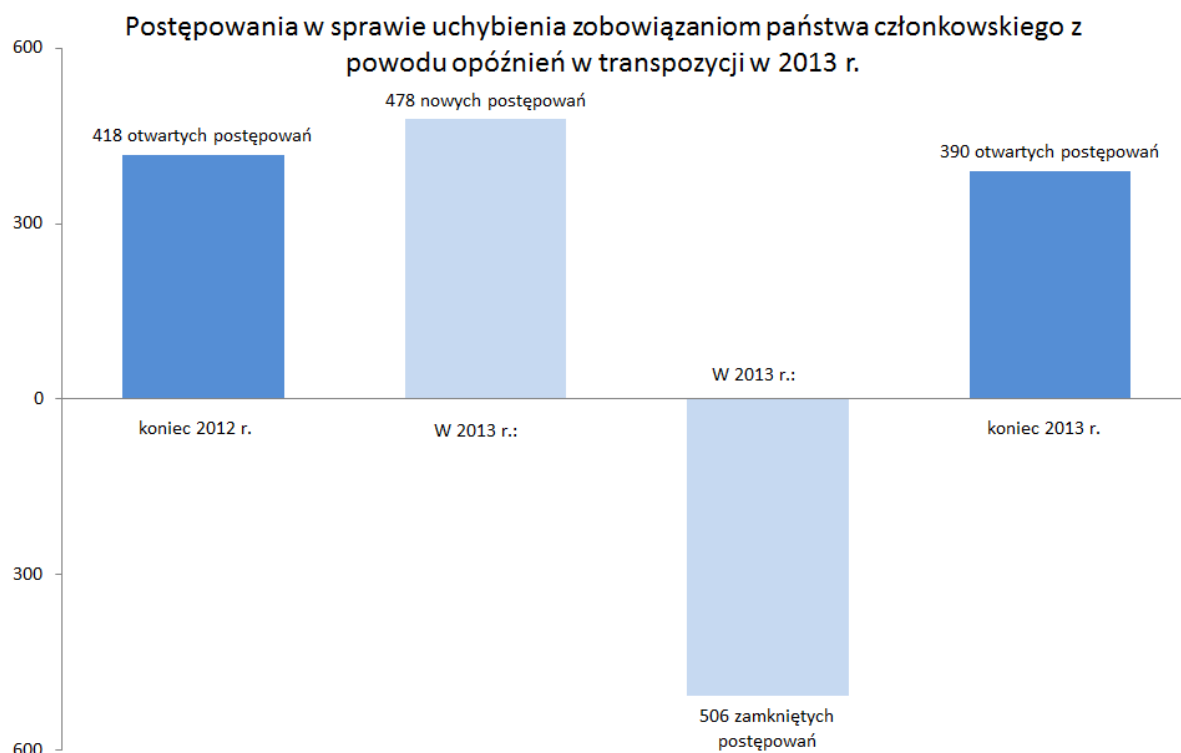


Zmniejszenie liczby opóźnień w transpozycji jest od dawna jednym z priorytetów w polityce Komisji: „Priorytet należy przyznawać tym naruszeniom prawa, które rodzą największe ryzyko oraz mają rozległy wpływ na obywateli i przedsiębiorstwa [...]. Kategorie te obejmują: *brak zawiadomienia o krajowych środkach transpozycji dyrektyw bądź naruszenie innych obowiązków dotyczących powiadamiania; ...*”³.

W 2013 r. należało dokonać transpozycji większej liczby dyrektyw niż w 2012 r. (tj. 74 w porównaniu ze 56 w 2012 r.), jednak mniejszej niż w 2011 r. (131). Niemniej jednak odnotowano jedynie niewielki wzrost nowych uchybień zobowiązaniom państw członkowskich w postaci opóźnień w transpozycji w 2013 r. w porównaniu z rokiem poprzednim (478 nowych wszczętych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom z powodu opóźnień w transpozycji w 2013 r. w porównaniu z 447 postępowaniami w 2012 r.; w 2011 r. było ich 1185, a w 2010 r. – 855). Pod koniec 2013 r. toczyło się 390 postępowań z powodu opóźnień w transpozycji, co stanowi spadek o 6,7 % w porównaniu z 418 postępowaniami pod koniec 2012 r. W 2012 i 2013 r. Komisja zamknęła więcej postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom z powodu opóźnień w transpozycji niż wynosiła liczba nowych wszczętych postępowań, w wyniku czego liczba otwartych postępowań tego rodzaju osiągnęła w 2013 r. poziom najniższy od pięciu lat.

³ Komunikat Komisji „Skuteczna Europa – stosowanie prawa wspólnotowego”, [COM\(2007\)502 final](#), s. 9.

Poniższa tabela pokazuje najważniejsze dane liczbowe⁴ dotyczące postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu opóźnień w transpozycji wszczętych przez Komisję w 2013 r.

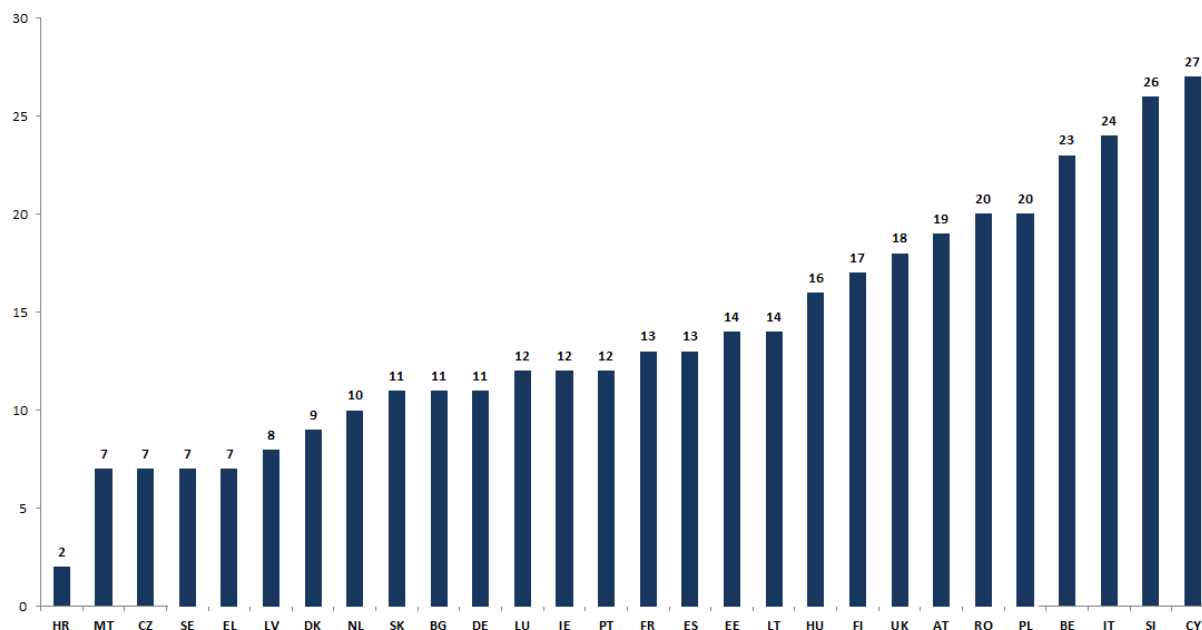


Poniższa tabela pokazuje liczbę postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu opóźnień w transpozycji w rozbięciu na poszczególne państwa członkowskie⁵:

⁴ Od sumy postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu opóźnień w transpozycji wszczętych w 2012 r. i nowych takich postępowań w 2013 r. ($418+478=896$) odjęto liczbę zamkniętych postępowań tego rodzaju ($896-506=390$).

⁵ Na wykresie uwzględniono liczbę postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu opóźnień w transpozycji będących w toku na dzień 31 grudnia 2013 r., niezależnie od tego, w którym roku postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego zostało wszczęte. Natomiast w części I dokumentu roboczego służb Komisji w rozdziale „Transpozycja dyrektyw” na stronach poświęconych poszczególnym państwom członkowskim wskazana zostanie liczba *nowych* postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu opóźnień w transpozycji wszczętych przeciwko państwom członkowskim w 2013 r.

**Opóźnienia w transpozycji dyrektyw w UE-28
(31 grudnia 2013 r.)**



Najwięcej nowych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu opóźnień w transpozycji zostało wszczętych w 2013 r. w czterech obszarach polityki: środowisko (168 postępowań), zdrowie i konsumenci (58), rynek wewnętrzny (47) oraz transport (36).

Postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu opóźnień w transpozycji wszczęto wobec 20 państw członkowskich z powodu opóźnień w transpozycji dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych⁶ oraz dyrektywy wprowadzającej nowe przepisy dotyczące sfałszowanych produktów do kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi⁷. Ponadto wobec 19 państw członkowskich toczyły się postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom z powodu opóźnień w transpozycji dyrektywy, która dostosowuje szereg przepisów odnoszących się do prawa przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług w związku z przystąpieniem Chorwacji⁸. 17 postępowań zostało wszczętych w odniesieniu do dyrektywy w sprawie minimalnych zapasów surowej ropy

⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady [2010/75/UE](#) z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola)

⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady [2011/62/UE](#) z dnia 8 czerwca 2011 r. zmieniająca dyrektywę 2001/83/WE w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi – w zakresie zapobiegania wprowadzaniu sfałszowanych produktów leczniczych do legalnego łańcucha dystrybucji

⁸ Dyrektywa Rady [2013/25/UE](#) z dnia 13 maja 2013 r. dostosowująca niektóre dyrektywy w dziedzinie prawa przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług w związku z przystąpieniem Republiki Chorwacji

naftowej i/lub produktów ropopochodnych⁹. 16 państw członkowskich nie dokonało transpozycji lub nie zgłosiło w wyznaczonym terminie swoich przepisów wykonawczych w odniesieniu do dyrektywy w sprawie zarządzających alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi¹⁰ i dyrektywy w sprawie prawa do tłumaczenia ustnego i tłumaczenia pisemnego w postępowaniu karnym¹¹. 15 państw członkowskich otrzymało wezwanie do usunięcia uchybienia z uwagi na opóźnienia w transpozycji dyrektywy w sprawie ograniczeń w zakresie wykorzystania różnych niebezpiecznych substancji w urządzeniach elektrycznych i elektronicznych¹².

1.2. SKARGI DO TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ NA MOCY ART. 258 / ART. 260 UST. 3 TFUE

Jeżeli Komisja wnosi sprawę do Trybunału Sprawiedliwości zgodnie z art. 258 TFUE w związku z uchybieniem zobowiązaniom z powodu opóźnień w transpozycji, może ona na mocy art. 260 ust. 3 TFUE zaproponować kary finansowe, nie czekając na pierwszy wyrok Trybunału. Celem tej wprowadzonej w traktacie lizbońskim innowacji jest silniejsze zmotywowanie państw członkowskich do dokonywania transpozycji dyrektyw w terminach przewidzianych przez prawodawcę. Komisja ustanawia proponowane kwoty kar zgodnie z własnym komunikatem¹³ w sprawie wykonania art. 260 ust. 3 TFUE.

W 2013 r. Komisja, podobnie jak wcześniej, wniosła do Trybunału szereg skarg w związku z uchybieniem zobowiązaniom z powodu opóźnień w transpozycji, wnosząc o nałożenie dziennych kar pieniężnych na mocy art. 260 ust. 3 TFUE. Dziewięć państw członkowskich było adresatem 14 takich decyzji w 2013 r.: Belgia, Bułgaria, Estonia, Rumunia, Zjednoczone Królestwo (dwa przypadki w odniesieniu do każdego z tych państw) oraz Austria, Cypr, Polska i Portugalia (po jednym przypadku). Proponowane dzienne kary pieniężne wahają się od 4224 EUR do 148177,92 EUR. Większość wniosków o nałożenie kar za opóźnienia w transpozycji dyrektyw zostało wniesionych w obszarze energii. Komisja nie zaproponowała jeszcze Trybunałowi zastosowania płatności ryczałtowych¹⁴.

⁹ Dyrektywa Rady [2009/119/WE](#) z dnia 14 września 2009 r. nakładająca na państwa członkowskie obowiązek utrzymywania minimalnych zapasów ropy naftowej lub produktów ropopochodnych.

¹⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady [2011/61/UE](#) z dnia 8 czerwca 2011 r. w sprawie zarządzających alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi i zmiany dyrektyw 2003/41/WE i 2009/65/WE oraz rozporządzeń (WE) nr 1060/2009 i (UE) nr 1095/2010

¹¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady [2010/64/UE](#) z dnia 20 października 2010 r. w sprawie prawa do tłumaczenia ustnego i tłumaczenia pisemnego w postępowaniu karnym

¹² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady [2011/65/UE](#) z dnia 8 czerwca 2011 r. w sprawie ograniczenia stosowania niektórych niebezpiecznych substancji w sprzęcie elektrycznym i elektronicznym

¹³ Komunikat Komisji w sprawie stosowania art. 260 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), [Dz.U. C 12](#) z 15.1.2011 r.

¹⁴ Komunikat Komisji w sprawie stosowania art. 260 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), [Dz.U. C 12](#) z 15.1.2011 r., pkt. 21.

W 2013 r. państwa członkowskie zwiększyły swoje wysiłki w celu dokonania pełnej transpozycji przed wydaniem przez Trybunał Sprawiedliwości wyroku. Niezależnie od tego, uwzględniając również inne sprawy wszczęte w oparciu o art. 258 i art. 260 ust. 3 TFUE w ubiegłych latach, łącznie pozostaje otwartych 12 postępowań dotyczących opóźnień w transpozycji skierowanych do Trybunału¹⁵, w których wnioskuje się o dzienne kary pieniężne: po dwie sprawy w odniesieniu do Estonii, Rumunii i Słowenii i po jednej w odniesieniu do Austrii, Belgii, Cypru, Niemiec, Polski i Portugalii¹⁶.

2. ETAP POPRZEDZAJĄCY WSZCZĘCIE POSTĘPOWANIA W SPRAWIE NARUSZENIA

Problemy dotyczące transpozycji lub stosowania prawa UE są rozpatrywane przez Komisję z własnej inicjatywy lub w przypadku zgłoszenia Komisji takich niedociągnięć. Skargi składane przez obywateli, przedsiębiorstwa i organizacje zainteresowanych stron mają swój znaczny wkład w monitorowanie przestrzegania wymogów prawa UE, poprzez zgłaszanie nieprawidłowości popełnianych przez organy państw członkowskich. Po wykryciu takich problemów podejmowane są działania następcze w formie usystematyzowanego dialogu między Komisją a zainteresowanym państwem członkowskim za pośrednictwem EU Pilot, które służą naprawieniu sytuacji.

2.1. WYKRYWANIE PROBLEMÓW

2.1.1. SKARGI I PETYCJE

Komisja często otrzymuje skargi od obywateli, przedsiębiorstw, organizacji pozarządowych lub innych organizacji. W komunikacie wydanym w 2002 r. i zaktualizowanym w 2012 r. Komisja określiła swoje zasady rozpatrywania tego typu skarg.¹⁷

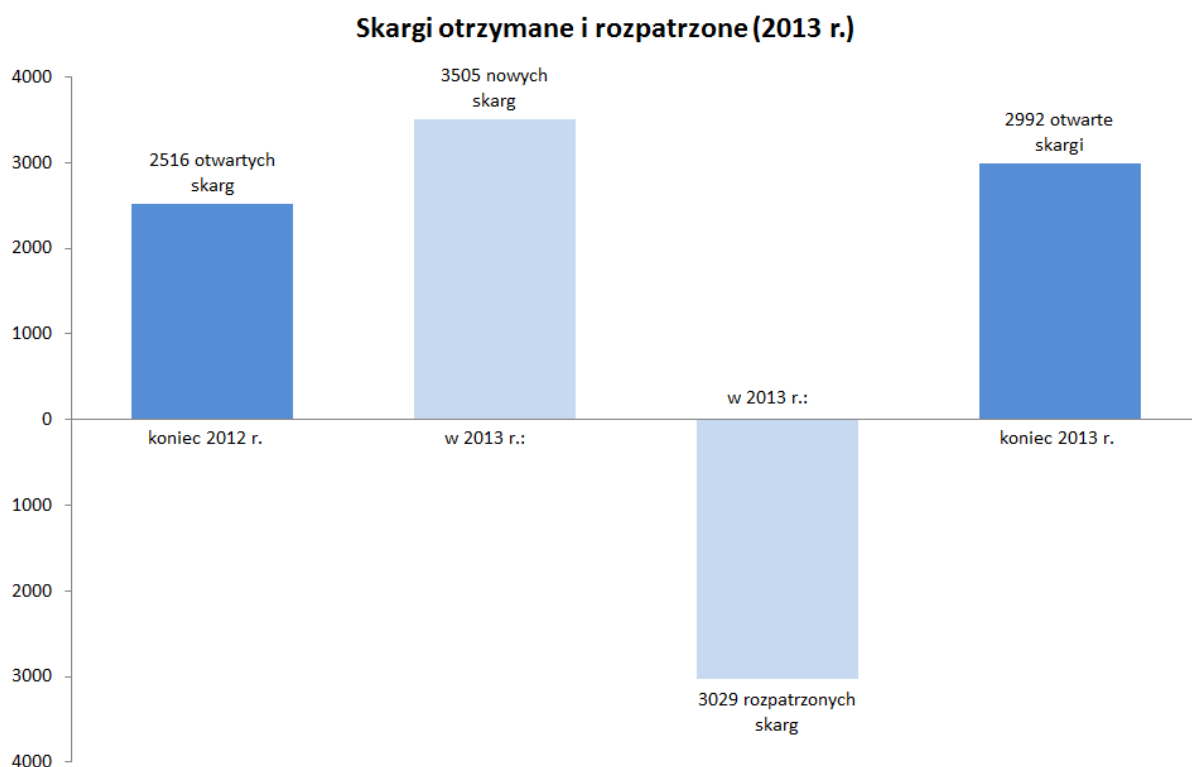
W 2013 r. obywatele, przedsiębiorstwa i organizacje nadal aktywnie zgłaszały potencjalne naruszenia prawa UE. Komisja otrzymała więcej nowych skarg (3505) niż w którymkolwiek z trzech poprzednich lat (w 2012 r. wniesiono 3141 skarg, w 2011 r. - 3115 i w 2010 r. - 3349). W związku z tym łączna liczba otwartych skarg wzrosła w 2013 r. o około 19 %. Poniższy wykres prezentuje podstawowe dane¹⁸ na temat skarg:

¹⁵ Niektóre z tych dwunastu spraw toczą się już przed Trybunałem Sprawiedliwości. W przypadku pozostałych finalizowana jest dokumentacja niezbędna do wniesienia sprawy do Trybunału Sprawiedliwości.

¹⁶ Zob. dokument roboczy służb Komisji zawierający szczegółowe informacje na temat dyrektyw, które nie zostały transponowane przez państwa członkowskie, i powiązanych wniosków o nałożenie kar.

¹⁷ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego – „Aktualizacja zasad postępowania w stosunkach ze skarżącymi w przedmiocie stosowania prawa unijnego” [COM\(2012\) 154 final](#).

¹⁸ Od sumy otwartych skarg w 2012 r. i nowych skarg w 2013 r. (2516+3505=6021) odjęto liczbę skarg rozpatrzonych (6021-3029=2992).



Nowe skargi – trzy państwa członkowskie, przeciwko którym wpłynęło najwięcej skarg, to:

- Włochy: 472 skargi, w większości związane z zatrudnieniem (120 skarg), rynkiem wewnętrznym i usługami (81) i środowiskiem (64);
- Hiszpania: 439 skarg, przede wszystkim w związku z zatrudnieniem (100 skarg), sprawiedliwością i środowiskiem (po 65 skarg); oraz
- Niemcy: 297 skargi, w większości związane z sprawiedliwością (64 skargi), rynkiem wewnętrznym i usługami (57) oraz środowiskiem (53).

72 % nowych skarg było skoncentrowanych w pięciu następujących obszarach polityki: sprawiedliwość (590), środowisko (520), rynek wewnętrzny i usługi (494), zatrudnienie (470) oraz podatki i unia celna (452).

Rozpatrzone skargi – na podstawie wstępnej oceny ponad 3000 skarg, które wpłynęły w 2013 r., w odniesieniu do 487 skarg Komisja wszczęła rozmowy dwustronne z odpowiednimi państwami członkowskimi w celu wyjaśnienia, czy przepisy UE zostały naruszone¹⁹. Skargi, w związku z którymi przeprowadzono dwustronne rozmowy, najczęściej dotyczyły kwestii związanych ze środowiskiem, podatkami i unią celną oraz rynkiem wewnętrznym i usługami (odpowiednio 82,

¹⁹ Pozostałe pisma nie były dalej rozpatrywane, ponieważ albo nie miało miejsca naruszenie przepisów UE, albo Komisja nie posiadała kompetencji, albo korespondencja nie kwalifikowała się jako skarga. Należy również zauważyć, że w nagłych i wyjątkowych przypadkach Komisja może podjąć decyzję o skierowaniu do państwa członkowskiego wezwania do usunięcia uchybienia (art. 258 TFUE) bez przeprowadzenia wcześniej dwustronnych rozmów.

78 i 70 sprawy wszczęte za pośrednictwem platformy EU Pilot) i dotyczyły przede wszystkim następujących państw członkowskich:

- Włochy: 57 nowo otwartych spraw w ramach EU Pilot, większość związanych ze skargami dotyczącymi rynku wewnętrznego i usług (14 nowych spraw w ramach EU Pilot), środowiska (11) oraz podatków i unii celnej (6);
- Francja: 50 nowo otwartych spraw w ramach EU Pilot, głównie związanych z podatkami i unią celną (13), zatrudnieniem (7) oraz przedsiębiorstwami i przemysłem (7); oraz
- Hiszpania: 42 nowo otwarte sprawy w ramach EU Pilot, szczególnie w związku ze skargami dotyczącymi zatrudnienia, przedsiębiorczości i przemysłu oraz środowiska (odpowiednio 9, 8 i 8 nowych spraw w ramach EU Pilot).

Parlament Europejski zawiadomił Komisję o niedociągnięciach w sposobie, w jaki państwa członkowskie wdrażają i stosują prawo UE w następujących obszarach w drodze petycji i pytań:

- *Środowisko:*
 - o formalne postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego zostały już wszczęte przeciwko Włochom z powodu domniemanego nieprzestrzegania przez nie unijnych przepisów dotyczących emisji przemysłowych oraz nieprzestrzegania zasady „zanieczyszczający płaci” w stalowni ILVA (zlokalizowanej w Taranto)²⁰ oraz potencjalnie nieprawidłowej transpozycji niektórych przepisów dyrektywy w sprawie oceny oddziaływania na środowisko²¹; oraz
 - o W sześciu innych państwach członkowskich wszczęto dochodzenia w ramach EU Pilot z powodu innych domniemych naruszeń przepisów dotyczących gospodarki odpadami, gospodarki wodnej i ochrony przyrody;
- *Sprawy wewnętrzne:* kwestia czasu oczekiwania na granicy Hiszpanii z Gibraltarem²², zgłoszona przez Parlament Europejski, a także w licznych skargach obywateli, była przedmiotem działań następczych w formie wizyty na miejscu przeprowadzonej przez Komisję, a następnie zaleceń dla władz Hiszpanii i Zjednoczonego Królestwa²³;
- *Sprawiedliwość:* Komisja wszczęła dochodzenie dotyczące dyskryminacji ze względu na religię oraz podjęła działania następcze, obejmujące dodatkowe wezwanie do usunięcia uchybienia, w odniesieniu do wszczętego wcześniej postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Belgii w związku z

²⁰ [COM\(13\) 866](#)

²¹ Dyrektywa [2011/92/UE](#) w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne.

²² Dziennik Urzędowy [2013/C 246/07](#)

²³ Dziennik Urzędowy [2013/C 357/04](#)

nieprawidłowym stosowaniem rozporządzenia w sprawie europejskiego tytułu egzekucyjnego²⁴;

- *Transport*: Komisja wystosowała do Austrii wezwanie do usunięcia uchybienia dotyczące ewentualnego naruszenia zasady niedyskryminacji przy ustalaniu stawek opłat za przejazd przez tunel Felbertauern;
- *Zdrowie*: Komisja wszczęła 6 dochodzeń w sprawie domniemanego naruszenia przepisów UE w zakresie bezpieczeństwa żywności, kosmetyków i dobrostanu zwierząt;
- *Podatki*: Inicjatywy Parlamentu Europejskiego skłoniły Komisję do wyrażenia obaw w związku z przepisami podatkowymi mającymi zastosowanie do pracowników mobilnych; oraz
- *Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich*: Komisja wszczęła dochodzenie w związku z pytaniem Parlamentu Europejskiego dotyczącym naruszenia przepisów rolnictwa ekologicznego.

2.1.2. SPRAWY WSZCZYNANE Z WŁASNEJ INICJATYWY

Niezależnie od działań w związku ze skargami, Komisja bada prawidłowe wdrażanie prawa Unii Europejskiej z własnej inicjatywy. W 2013 r. wszczęto 1023 dochodzenia (w 2012 r. wszczęto ich 791).

Najwięcej potencjalnych naruszeń stwierdzono w trzech obszarach polityki: transport, środowisko i sprawiedliwość (odpowiednio 256, 199 i 144 nowych spraw w ramach EU Pilot). Sprawy te dotyczyły głównie Włoch, Grecji i Hiszpanii (odpowiednio 67, 61 i 58 nowych spraw w ramach EU Pilot).

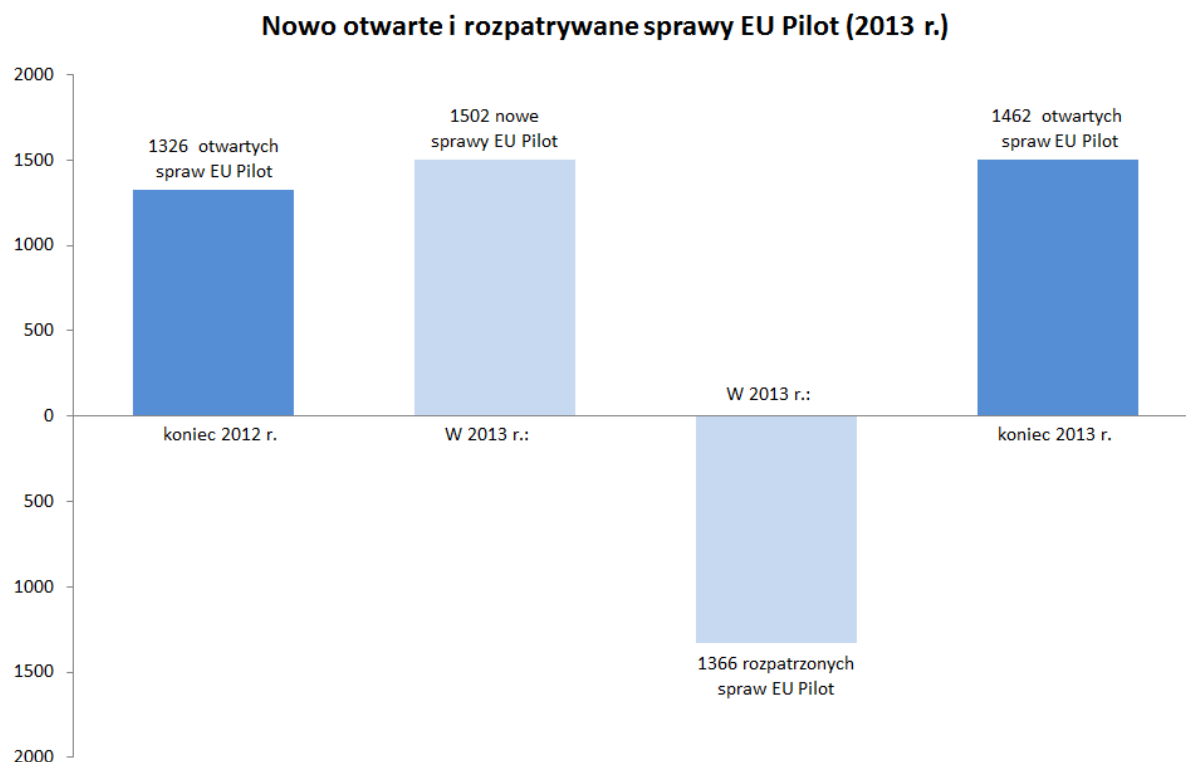
2.2. ROZWIĄZYWANIE PROBLEMÓW

Celem prowadzonej przez Komisję polityki w sprawie uchybień zobowiązaniom państwa członkowskiego jest promowanie jak najszybszego prawidłowego stosowania prawa UE. EU Pilot jest inicjatywą Komisji mającą służyć rozwiązywaniu problemów związanych ze stosowaniem prawa UE zgodnie z prawem unijnym i odpowiadaniu na zapytania. Wraz z internetową bazą danych oraz narzędziem do komunikacji, platforma EU Pilot umożliwia szybkie rozwiązywanie problemów: zasadniczo proces ten powinien zakończyć się w ciągu 20 tygodni. Dialog w ramach EU Pilot ułatwia osiągnięcie zgodności z wymogami prawa UE poprzez szybkie rozwiązywanie problemów z korzyścią dla obywateli i przedsiębiorstw.

Liczba nowych spraw w ramach EU Pilot wzrastała stopniowo w ciągu ostatnich trzech lat (w 2011 r. zostało wszczętych 1201 nowych spraw, a w 2012 r. – 1405). W związku z tym, mimo że Komisja rozstrzygnęła w 2013 r. o 16 % więcej spraw w ramach EU Pilot (1366 w porównaniu

²⁴ Rozporządzenie (WE) nr [805/2004](#) w sprawie utworzenia Europejskiego Tytułu Egzekucyjnego dla roszczeń bezspornych.

do 1175), liczba otwartych spraw jest o 10 % wyższa niż w poprzednim roku. Poniższa tabela przedstawia najistotniejsze dane liczbowe dotyczące platformy EU Pilot dla 2013 r.²⁵:



1502 nowych spraw w 2013 r. – na liczbę tę składa się 479 spraw wszczętych w związku ze skargami i 1023 nowe sprawy wszczęte z własnej inicjatywy.

1366 spraw zamkniętych w 2013 r.: –spośród 1330 spraw rozpatrywanych w ramach EU Pilot w 2013 r. Komisja zamknęła 934 sprawy dzięki zadowalającym odpowiedziom ze strony państw członkowskich. Tym samym 70,22 % spraw zostało rozwiązanych przez państwa członkowskie (oznacza to nieznaczny wzrost w porównaniu z 2012 r., kiedy odsetek ten wynosił 68,34 %)²⁶.

W 2013 r. 396 spraw w ramach EU Pilot było przedmiotem działań następczych w postaci formalnego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (w 2012 r. takich spraw było 334). Obejmują one 79 spraw z dziedziny transportu, 71 z dziedziny środowiska i 50 z dziedziny podatków i unii celnej. Najwięcej postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego związanych ze sprawami w ramach EU Pilot wszczęto przeciwko Hiszpanii, Włochom i Francji (odpowiednio 34, 33 i 32 sprawy).

1462 spraw w ramach EU Pilot było nadal w toku: – do końca 2013 r. większość spraw w ramach EU Pilot dotyczyła Włoch (147), następnie Francji (112) i Hiszpanii (107). W podziale na

²⁵ Od sumy otwartych spraw w ramach EU Pilot w 2012 r. i nowych takich spraw w 2013 r. (1326+1502=2828) odjęto sumę spraw rozpatrzonych (2828-1366=1462).

²⁶ Sprawozdanie Komisji – 30. sprawozdanie roczne z kontroli stosowania prawa UE (za 2012 r.) [COM\(2013\) 726 final](#), s. 7.

obszary polityki najczęściej otwartych spraw dotyczyło środowiska (396), a w następnej kolejności także sprawiedliwości (210) oraz transportu (200).

3. POSTĘPOWANIE W SPRAWIE UCHYBIENIA ZOBOWIĄZANIOM PAŃSTWA CZŁONKOWSKIEGO

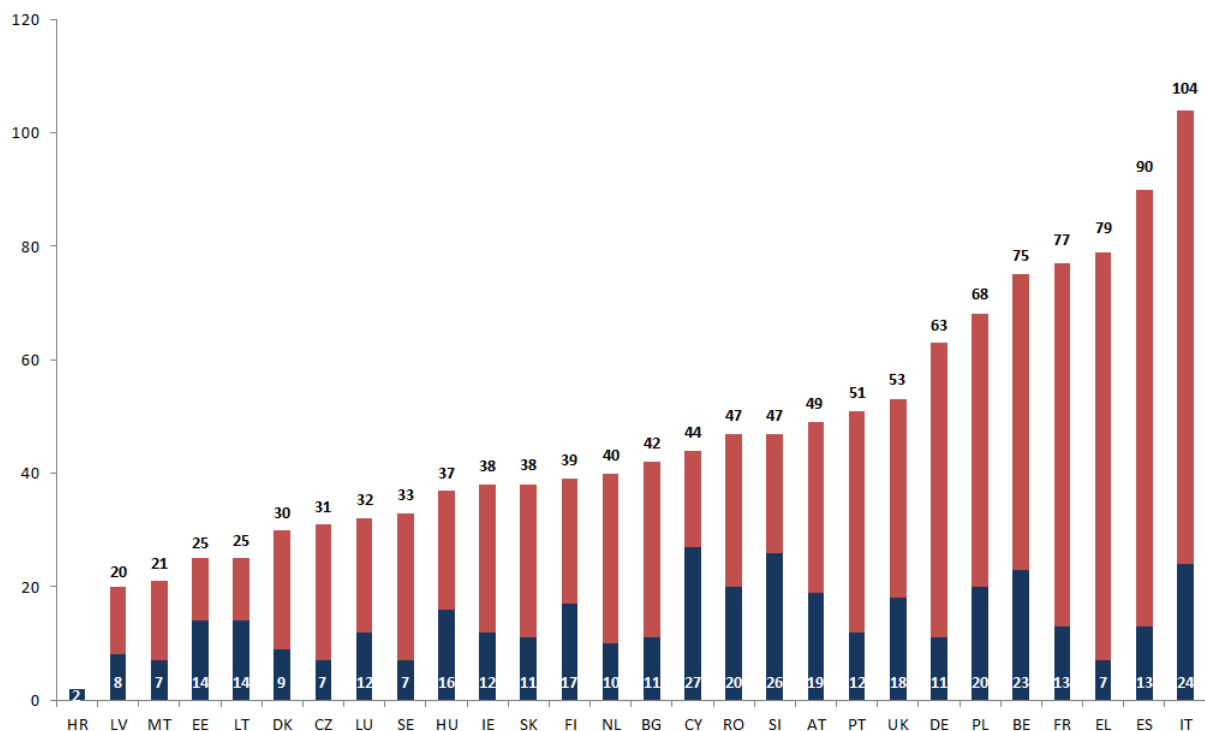
Jeśli państwo członkowskie nie rozwiąże kwestii zarzucanego mu naruszenia prawa UE, a Komisja uzna, że zachodzi naruszenie zobowiązań wynikających z prawa UE, Komisja może wszcząć postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na mocy art. 258 TFUE²⁷ i ostatecznie wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości. W 2013 r. Komisja wszczęła 761 nowych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Włochy otrzymały od Komisji najczęściej wezwań do usunięcia uchybienia (58), a kolejnymi państwami były Francja (44) i Hiszpania (41). W odniesieniu do obszarów polityki, większość nowych postępowań dotyczyła środowiska, transportu i kwestii zdrowotnych (odpowiednio 223, 94 i 69 wezwań do usunięcia uchybienia). Ponadto w 2013 r. Komisja skierowała do państw członkowskich 217 uzasadnionych opinii. Włochy, Rumunia i Belgia otrzymały ich najczęściej (odpowiednio 20, 15 i 14 uzasadnionych opinii). Najwięcej uzasadnionych opinii wystosowanych przez Komisję do państw członkowskich dotyczyło obszarów polityki: środowisko, energia oraz podatki i unia celna (odpowiednio 52, 38 i 29).

Pod koniec 2013 r. toczyło się 1300 postępowań w związku z uchybieniami zobowiązań państwa członkowskiego²⁸. Liczba otwartych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z roku na rok spada (2100 takich postępowań w 2010 r.; 1775 postępowań w 2011 r.; 1343 postępowania w 2012 r.). Poniższe wykresy zawierają informacje o całkowitej liczbie otwartych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państw członkowskiego oraz postępowań w związku z opóźnieniami w transpozycji, nieprawidłowej transpozycji czy niewłaściwego stosowania przepisów w podziale na państwa członkowskie i obszary polityki:

²⁷ Lub na mocy innych postanowień TFUE, zob. przypis 2 powyżej.

²⁸ Liczba ta obejmuje wszystkie postępowania, w których państwo członkowskie otrzymało od Komisji na mocy art. 258 TFUE przynajmniej wezwanie do usunięcia uchybienia.

Liczba postępowań w UE-28 (31 grudnia 2013 r.)

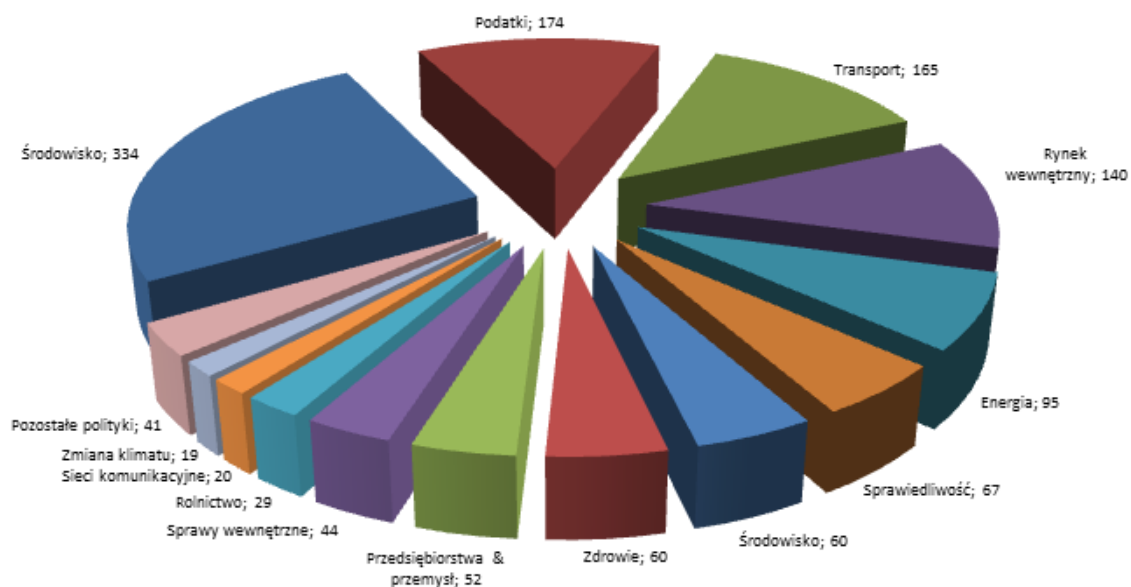


Niebieska część słupków: Postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu opóźnień w transpozycji

Czerwona część słupków: Uchybienia związane z nieprawidłową transpozycją i niewłaściwym stosowaniem przepisów prawa UE

Czarne liczby: łączna liczba otwartych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wobec danego państwa członkowskiego

Sprawy o uchybienie zobowiązaniom w podziale na obszary polityki w 2013 r.



Dialog między państwem członkowskim a Komisją jest kontynuowany w trakcie formalnego postępowania, aby promować jak najszybsze osiągnięcie zgodności. Statystyki potwierdzają, że państwa członkowskie dokładają znacznych starań, aby zlikwidować swoje uchybienia zanim Trybunał Sprawiedliwości wyda wyrok²⁹. W 2013 r.:

- Komisja zamknęła 484 sprawy w związku z uchybieniem zobowiązaniom po wystosowaniu wezwania do usunięcia uchybienia;
- kolejne 200 spraw udało się rozwiązać po wystosowaniu do państw członkowskich uzasadnionych opinii; oraz
- 47 spraw w związku z uchybieniem zobowiązaniom zostało zamkniętych (lub wycofanych z Trybunału) po tym, jak Komisja postanowiła wnieść skargę do Trybunału.

Łącznie 731 spraw o uchybienie zostało zamkniętych zanim Trybunał Sprawiedliwości wydał wyrok na podstawie art. 258 TFUE, ponieważ dane państwa członkowskie wykazały zgodność swoich działań z przepisami. W 2013 r. Trybunał wydał 52 wyroki na mocy art. 258 TFUE, przy czym 31 wyroków (59,6 %) zapadło na korzyść Komisji. Większość wydanych przez Trybunał Sprawiedliwości dotyczyło Francji (8, z których 2 były na korzyść państwa członkowskiego), Polski (6/2), Hiszpanii (5/0), Włoch, Irlandii i Holandii (odpowiednio 4/1, 4/1 oraz 4/2). Najwięcej wyroków w 2013 r. Trybunał Sprawiedliwości wydał w trzech obszarach polityki: podatki (24), transport (11) oraz środowisko (7).

Państwa członkowskie zazwyczaj podejmują niezbędne środki w celu terminowego zastosowania się do wyroku Trybunału Sprawiedliwości. Jednak pod koniec 2013 r. Komisja uznała, że odnośne państwa członkowskie nadal nie zastosowały się w pełni do 113 orzeczeń wydanych na podstawie art. 258 TFUE. Większość tych przypadków dotyczyła Hiszpanii (14), Grecji (13) i Włoch (12) oraz dotyczyła środowiska (40), transportu (18) oraz podatków i unii celnej (17).

Wśród wspomnianych 113 spraw znajduje się 9 spraw, które wniesiono do Trybunału Sprawiedliwości po raz drugi na mocy art. 260 ust. 2. Co do zasady wyrokiem Trybunału na mocy art. 260 ust. 2 TFUE na państwo członkowskie winne uchybienia nakładana jest płatność ryczałtowa lub kara (dzienna lub okresowa). Płatność ryczałtowa musi być uiszczona przez dane państwo członkowskie bezzwłocznie, natomiast kary okresowe płaci ono do czasu całkowitego zastosowania się do pierwszego i drugiego wyroku Trybunału. W 2013 r. Trybunał wydał pięć

²⁹ Przytoczone dane liczbowe zostały obliczone dla wszystkich spraw dotyczących uchybienia zobowiązaniom niezależnie od ich rodzaju (tj. skargi, sprawy otwarte z własnej inicjatywy Komisji lub uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu opóźnień w transpozycji dyrektyw).

wyroków na mocy art. 260 ust. 2 TFUE. Trybunał nałożył kary pieniężne na Belgię³⁰, Republikę Czeską³¹, Luksemburg³² i Szwecję³³, ale oddalił zarzut Komisji wobec Niemiec³⁴.

4. ZMIANY POLITYCZNE

Właściwa i terminowa transpozycja i stosowanie prawa UE jest elementem szerszego programu inteligentnych regulacji Komisji.

4.1. SPRAWNOŚĆ REGULACYJNA UE

W następstwie komunikatu w sprawie sprawności regulacyjnej z 2012 r.³⁵ Komisja wdrożyła w 2013 r. program sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT). REFIT zakłada planowanie legislacyjne i przegląd przepisów dorobku prawnego, w celu zapewnienia, aby przepisy były adekwatne do zakładanych celów oraz aby usunięta została zbędna biurokracja i obciążenia przy jednoczesnym zachowaniu korzyści z prawodawstwa UE. Dzięki REFIT identyfikowane są obszary, w których Komisja proponuje uproszczenie przepisów i zmniejszenie obciążeń regulacyjnych; obszary, w których nie podejmie działań; obszary, w których wycofa lub odwoła wnioski oraz obszary, w których przeprowadzi analizę w celu ustalenia, gdzie obciążenia mogłyby zostać zmniejszone. Wstępne wyniki zostały opublikowane w formie dokumentu roboczego służb Komisji³⁶, a następnie opublikowano komunikat³⁷, w którym określono konkretne działania na rzecz zmian legislacyjnych, uchYLENIA i wycofania wniosków oraz oceny. W komunikacie potwierdzono, że działania następcze w ramach REFIT powinny również objąć powtarzające się problemy ze stosowaniem prawa.

4.2. PLANY WDRAŻANIA

Aby wesprzeć właściwe organy krajowe w zapewnieniu prawidłowej transpozycji i stosowania przepisów UE, Komisja coraz częściej współpracowała z państwami członkowskimi w zakresie planów wdrażania. W planach tych wskazywane są główne zagrożenia dla terminowego i

³⁰ Komisja przeciwko Belgii, [C-533/11](#) (płatność ryczałtowa: 10 000 000 EUR; kara pieniężna: 859 404 EUR za każdy sześciomiesięczny okres niezastosowania się do wyroku na mocy art. 258 TFUE).

³¹ Komisja przeciwko Republice Czeskiej, [C-241/11](#) (płatność ryczałtowa: 250 000 EUR; brak dziennej kary pieniężnej)

³² Komisja przeciwko Luksemburgowi, [C-576/11](#) (płatność ryczałtowa: 2 000 000 EUR; kara pieniężna: 2 800 EUR za każdy dzień niezastosowania się do wyroku na mocy art. 258 TFUE).

³³ Komisja przeciwko Szwecji [C-270/11](#) (płatność ryczałtowa: 3 000 000 EUR; brak dziennej kary pieniężnej)

³⁴ Komisja przeciwko Niemcom, [C-95/12](#) (brak kar pieniężnych)

³⁵ Komunikat Komisji w sprawie sprawności regulacyjnej UE ([COM\(2012\) 746 final](#)). Komunikat ten został uzupełniony kolejnym komunikatem „Sprawność i wydajność regulacyjna (REFIT): Wyniki oraz dalsze kroki” ([COM\(2013\) 685 final](#)).

³⁶ REFIT: przegląd wspólnotowego dorobku prawnego, wstępne wyniki – [SWD \(2013\) 401 final](#)

³⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Sprawność i wydajność regulacyjna (REFIT): wyniki oraz dalsze kroki, [COM\(2013\)685 final](#)

prawidłowego wdrożenia nowych (lub zmienionych) aktów prawnych UE i proponowane są działania organów krajowych w celu zmniejszenia tych zagrożeń.

Plany wdrażania towarzyszyły wnioskowi Komisji dotyczącym między innymi:

- redukcji krajowych emisji niektórych rodzajów zanieczyszczenia atmosferycznego³⁸;
- zmiany dyrektywy³⁹ ustanawiającej wspólnotowe ramy bezpieczeństwa jądrowego obiektów jądrowych⁴⁰;
- regulacji usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego⁴¹;
- wzmocnienia zasady domniemania niewinności i prawa do obecności na rozprawie w postępowaniu karnym⁴²;
- gwarancji procesowych dla dzieci będących podejrzanymi lub oskarżonymi w postępowaniu karnym⁴³;
- tymczasowej pomocy prawnej dla podejrzanych lub oskarżonych pozbawionych wolności i w sprawie pomocy prawnej w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania⁴⁴;
- imprez turystycznych i aranżowanych usług turystycznych⁴⁵ oraz
- niektórych przepisów regulujących dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia przepisów prawa konkurencji⁴⁶;

4.3. DOKUMENTY WYJAŚNIAJĄCE

Chociaż państwa członkowskie są odpowiedzialne za terminowe i staranne transponowanie dyrektyw, zadaniem Komisji, jako strażniczki traktatów, jest sprawdzanie, czy zostało to wykonane. Z tego powodu informacje, które państwa członkowskie przekazują Komisji, powinny być jasne i precyzyjne. W 2011 r. instytucje europejskie i państwa członkowskie ustanowiły nowe ramy przekazywania przez państwa członkowskie dodatkowych informacji na temat tego, w jaki sposób dyrektywy zostały transponowane do prawa krajowego. Uzgodniono, że takie

³⁸ [COM\(2013\) 920](#)

³⁹ dyrektywa [2009/71/EURATOM](#) ustanawiająca wspólnotowe ramy bezpieczeństwa jądrowego obiektów jądrowych

⁴⁰ [COM\(2013\) 343](#)

⁴¹ [COM\(2013\) 547](#)

⁴² [COM\(2013\)821](#) oraz [SWD\(2013\) 500](#)

⁴³ [COM\(2013\) 822](#) oraz [SWD\(2013\) 492](#)

⁴⁴ [COM\(2013\) 824](#) oraz [SWD\(2013\) 499](#)

⁴⁵ [COM\(2013\) 512](#) oraz [SWD\(2013\) 266](#)

⁴⁶ [COM\(2013\) 404](#)

dodatkowe informacje („dokumenty wyjaśniające”) będą przedkładane w uzasadnionych przypadkach wraz ze środkami podjętymi w celu transpozycji dyrektyw.

W listopadzie 2013 r. Komisja przedstawiła sprawozdanie na temat wdrożenia nowych ram⁴⁷, w którym stwierdzono, że od dnia 1 listopada 2011 r. zwrócono się o 29 dokumentów wyjaśniających w momencie przedstawiania wniosku. Kolejne 19 przypadków dotyczyło wniosków, które w dniu 1 listopada 2011 r. oczekiwały na rozpatrzenie przez pozostałe instytucje uczestniczące w procesie legislacyjnym.

Dokonanie pełnej oceny nowych ram w 2013 r. nie było możliwe, ponieważ pierwsza dyrektywa, przyjęta w grudniu 2011 r., miała zostać transponowana przez państwa członkowskie dopiero do końca 2013 r.⁴⁸. Pełniejsza ocena będzie w związku z tym możliwa po otrzymaniu przez Komisję dokumentów wyjaśniających dla reprezentatywnej liczby dyrektyw. Komisja poinformuje Parlament Europejski i Radę o rozwoju sytuacji w przyszłych sprawozdaniach rocznych.

4.4. PRZEJRZYSTOŚĆ – DOSTĘP DO DOKUMENTÓW DOTYCZĄCYCH UCHYBIENÍ

Trybunał wydał wyrok w sprawie dotyczącej wniosku pewnej organizacji o dostęp do dokumentów Komisji odnoszących się do dochodzenia w sprawie ewentualnego naruszenia prawa UE przez państwo członkowskie⁴⁹.

Trybunał potwierdził, że z punktu widzenia dostępu publicznego do dokumentów Komisja może traktować całą zawartość swoich akt administracyjnych jako należącą do jednej kategorii dokumentów na etapie dochodzenia w ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom (w tym EU Pilot). Komisja ma prawo zastosować ogólne domniemanie, że ujawnienie dowolnego dokumentu na tym etapie naruszyłoby ochronę celu śledztwa, a mianowicie umożliwienie państwu członkowskiemu wywiązanie się ze swoich zobowiązań oraz wykonanie jego prawa do obrony. W związku z tym Komisja nie naruszyła przepisów rozporządzenia w sprawie dostępu do dokumentów przechowywanych przez instytucje UE⁵⁰, kiedy odmówiła prawa dostępu do całej dokumentacji na etapie dochodzenia.

Ponadto Trybunał potwierdził swoje wcześniejsze orzecznictwo⁵¹ w odniesieniu do dyskrecjonalnego prawa Komisji w odniesieniu do postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na mocy art. 258 TFUE. Ściślej rzecz biorąc, skarżący nie ma w kontekście tego postępowania prawa, aby wymagać od Komisji zajęcia określonego stanowiska ani podjęcia działań prawnych przeciwko państwu członkowskiemu przed

⁴⁷ [COM\(2013\)788 final](#)

⁴⁸ Dyrektywa [2011/98/UE](#)

⁴⁹ Sprawy połączone [C-514/11 P](#) oraz [C-605/11 P](#)

⁵⁰ Rozporządzenie (WE) nr [1049/2001](#) w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji

⁵¹ Star Fruit przeciwko Komisji, [C-247/87](#) (pkt. 11); Sonito i in. przeciwko Komisji, [C-87/89](#) (ust. 6) oraz P Ruiz Pérez Aguirre i ATC Petition przeciwko Komisji, C-111/11 (postanowienie z dnia 14 lipca 2011 r., pkt 11 i 12)

Trybunałem Sprawiedliwości UE. To do Komisji należy ocena stosowności działań przeciwko państwu członkowskiemu, określenie naruszonych przepisów UE oraz ustanowienie harmonogramu kroków proceduralnych.

5. WNIOSKI

Wysoka i rosnąca liczba skarg wskazuje, że obywatele są coraz bardziej świadomi korzyści wynikających z pełnego i właściwego stosowania przepisów UE. Jednocześnie świadczy to o tym, że oczekuje się zwiększenia wysiłków ze strony państw członkowskich w zakresie wdrażania przepisów prawa UE oraz bieżącego monitorowania ze strony Komisji.

Terminowa transpozycja dyrektyw pozostaje najwyższym priorytetem w ramach polityki Komisji w zakresie prawa UE, a terminy transpozycji będą stanowczo egzekwowane. Choć terminowa transpozycja dyrektyw nadal pozostaje wyzwaniem w wielu państwach członkowskich, Dania, Łotwa i Malta utrzymują bardzo niski poziom postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu opóźnień w transpozycji w ciągu ostatnich trzech lat. Grecja i Republika Czeska dokonały znacznych postępów w ograniczeniu liczby uchybień zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu opóźnień w transpozycji w tym samym okresie.

Ogólny spadek liczby formalnych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom w ostatnich pięciu latach (z prawie 2900 do 1300) wskazuje częściowo, że problemy były rozwiązywane dzięki platformie EU Pilot. Zorganizowany dialog za pośrednictwem EU Pilot okazał się skuteczny w wczesnym rozwiązywaniu potencjalnych naruszeń, z korzyścią dla obywateli i przedsiębiorstw. Sytuacja różni się w poszczególnych państwach członkowskich. Republice Czeskiej i Portugalii udało się zmniejszyć o połowę liczbę swoich postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w tym okresie, a Niderlandy i Luksemburg również znacznie poprawiły swoje wyniki. W przypadku Słowenii, Cypru i Rumunii liczba spraw dotyczących uchybień wzrosła w ciągu ostatnich pięciu lat, jednak łączna liczba dotyczących ich spraw utrzymuje się na średnim poziomie.

Komisja będzie nadal aktywnie monitorować stosowanie prawa UE. Obejmuje to aktywną pomoc państwom członkowskim oraz, w razie konieczności, wszczęcie formalnego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w celu zapewnienia pełnego przestrzegania w całej Unii zobowiązań wynikających z prawa UE.