

PL

PL

PL



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 15.12.2009
KOM(2009) 675 wersja ostateczna

SPRAWOZDANIE KOMISJI

26. SPRAWOZDANIE ROCZNE Z KONTROLI STOSOWANIA PRAWA WSPÓLNOTOWEGO (za rok 2008)

{SEK(2009) 1683}
{SEK(2009) 1684}
{SEK(2009) 1685}

SPRAWOZDANIE KOMISJI

26. SPRAWOZDANIE ROCZNE Z KONTROLI STOSOWANIA PRAWA WSPÓLNOTOWEGO (za rok 2008)

1. WPROWADZENIE

W 2007 r. w komunikacie Komisji „Skuteczna Europa – stosowanie prawa wspólnotowego”¹, stwierdzono, że Komisja powinna w swoim rocznym sprawozdaniu skoncentrować się w większym stopniu na kwestiach strategicznych, ocenie aktualnego stanu prawnego, priorytetach oraz planowaniu przyszłych prac. W ubiegłorocznym sprawozdaniu² skupiono się na szerokim wachlarzu bieżących zagadnień i wyzwań, przedstawionych z podziałem na sektory, oraz działaniach priorytetowych w formie: środków prewencyjnych, działań związanych z zarządzaniem dorobkiem prawnym, rozwiązań dla problemów obywateli, zarządzania przypadkami uchybień oraz nowymi przepisami przyjętymi w cyklu regulacyjnym.

W tegorocznym sprawozdaniu zastosowano staranniejszą selekcję przedstawiając bardziej konkretne uwagi na temat niektórych sektorów, na podstawie bardziej szczegółowego obrazu zarysowanego w dokumencie uzupełniającym do niniejszego sprawozdania pt. „Sytuacja w poszczególnych sektorach”. Sprawozdanie dotyczy w dużej mierze działań podjętych na mocy Traktatu WE. Działania podjęte na mocy traktatu lizbońskiego będą przedmiotem przyszłych sprawozdań. W 2010 r. planuje się wydanie komunikatu w sprawie stosowania art. 260 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczącego uprawnienia Komisji do występowania do Trybunału Sprawiedliwości o nałożenie sankcji finansowych na państwo członkowskie.

2. INFORMACJE OGÓLNE

2.1. Wprowadzenie

Zgodnie z Traktatem WE, odpowiedzialność za stosowanie prawa wspólnotowego spoczywa w pierwszym rzędzie na państwach członkowskich. Komisja jest uprawniona i zobowiązana do zapewniania poszanowania tego prawa. Według stanu na koniec 2008 r. postanowienia Traktatu uzupełniane były przez około 8 200 rozporządzeń i niecałe 1 900 dyrektyw obowiązujących we wszystkich 27 państwach członkowskich.

2.2. Skargi i uchybienia zobowiązaniom przez państwa członkowskie

Procedury stosowane w razie uchybienia zobowiązaniom odgrywają kluczową rolę w zapewnieniu prawidłowego stosowania prawa. Najnowsze dane wskazują, że w przypadku około 68% skarg postępowanie zostaje zamknięte przed pierwszym formalnym etapem postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom. W około 84% przypadków

¹ COM(2007) 502.

² COM(2008) 777.

postępowania, których podstawą jest skarga, zamykane są przed etapem wydania uzasadnionej opinii, a w około 94% przypadków przed wydaniem orzeczenia przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości.

Porównując uchybienia odnotowane w latach 1999-2003 i latach 1999-2007, 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 około 27 do 24 miesięcy. Średni czas rozpatrywania spraw dotyczących niedopełnienia obowiązku zgłoszenia krajowych środków transpozycji dyrektyw pozostaje na poziomie zbliżonym do 14 miesięcy. W 2008 r. nie odnotowano żadnego przypadku ponownego wniesienia sprawy do Trybunału na mocy art. 228 Traktatu, w porównaniu z 7 takimi przypadkami w 2007 r.

Pod koniec 2008 r. Komisja była w trakcie rozpatrywania ponad 3 400 skarg i spraw dotyczących uchybienia zobowiązaniom. Łączna ich liczba wzrosła o niecały procent w porównaniu z rokiem 2007, natomiast ilość postępowań z tytułu niedopełnienia obowiązku zgłoszenia środków transpozycji dyrektyw spadła o 15%. Skargi były podstawą wszczęcia 54% łącznej liczby spraw i 64% wszystkich spraw dotyczących kwestii innych niż opóźniona transpozycja dyrektyw, co oznacza wzrost o 9% w stosunku do 2007 r. Na koniec 2008 r. liczba spraw wszczętych z własnej inicjatywy zmniejszyła się o 3% w porównaniu z 2007 r.

W 2008 r. średnio 55% łącznej liczby niezbędnych środków transpozycji nie przyjęto w terminie, w porównaniu z 64% w roku 2007; równocześnie w 2008 r. znacząco zmniejszyła się liczba dyrektyw, które nie zostały transponowane.

2.3. Petycje

Liczba petycji do Parlamentu Europejskiego, w których podniesiono kwestie dotyczące prawidłowego stosowania prawa wspólnotowego zależy od tego, ilu obywateli, przedsiębiorstw lub członków społeczeństwa obywatelskiego zdecyduje się w ten sposób przedstawić sprawy będące przedmiotem ich troski. Nawet jeśli większość petycji nie dotyczy postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego ani nie prowadzi do ich wszczęcia, stanowią one dla Parlamentu i Komisji pożyteczne źródło informacji na temat problemów obywateli.

Nadal liczne są petycje dotyczące dziedziny środowiska naturalnego, w szczególności sektora odpadów. W dziedzinie transportu bardzo duża liczba petycji dotyczyła bezpieczeństwa drogowego. Jeżeli chodzi o sektor rynku wewnętrznego, prawie połowa przedłożonych petycji odnosiła się do uznawania dyplomów. W zakresie opodatkowania i cel w petycjach powraca najczęściej kwestia opodatkowania samochodów.

Znaczącą liczbę petycji otrzymano również w sektorze sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa – dotyczyły one w szczególności nieprawidłowego stosowania prawa wspólnotowego w dziedzinie zarządzania granicami (kodeks graniczny Schengen), swobodnego przepływu osób i praw podstawowych.

3. BIEŻĄCE PROBLEMY Z WDRAŻANIEM, ZARZĄDZANIEM I EGZEKWOWANIEM PRZYCZYNIAJĄCE SIĘ DO CYKLI REGULACYJNYCH

3.1. Wprowadzenie

Prawo wspólnotowe zmienia się wraz z upływem czasu stosownie do doświadczeń nabywanych w jego stosowaniu, orzeczeń zawierających jego wykładnię, rozwoju technologii, większych oczekiwań co do jego skuteczności oraz zmieniających się celów politycznych. Proces zmian legislacyjnych przebiega w szeregu kolejnych etapów, łącznie z przeglądem i konsultacjami prowadzącymi do przedłożenia wniosku prawodawczego, jego przyjęcia, wprowadzenia w życie, stosowania, zarządzania nim i egzekwowania go, a następnie dalszego przeglądu i konsultacji. W każdym sektorze występuje różna kombinacja elementów prowadzących do cykli legislacyjnych trwających w każdym przypadku od około dwóch do dwudziestu lat.

W poniższych punktach określono niektóre zasadnicze aspekty wprowadzania w życie prawa wspólnotowego, zarządzania nim i egzekwowania go, wskazując na to, w jakim stopniu elementy te przyczyniają się do cyklu legislacyjnego, łącznie z podaniem pewnych kluczowych przykładów zaczerpniętych z sektorów opisanych bardziej szczegółowo w dokumencie uzupełniającym pt. „Cykl regulacyjny – przykładowe sektory”³.

3.2. Opóźnienia w transpozycji i zgłaszaniu – intensywniejsze planowanie wprowadzania w życie i działanie prewencyjne

Opóźnienia w transpozycji dyrektyw stanowią w dalszym ciągu istotną przeszkodę dla terminowego stosowania prawa o daleko idących konsekwencjach dla tego procesu. W 2008 r. wystąpiły opóźnienia w przypadku 55% obligatoryjnych transpozycji, przy czym w wielu sytuacjach rozciągały się one na dwa lata lub dłużej. Tym samym regularnie wydłuża się około czteroletni cykl legislacyjny potrzebny do przyjęcia i wprowadzenia w życie, czasem o lata. Opóźnienia te ograniczają zdolność skutecznego reagowania przez UE na potrzeby obywateli i podmiotów gospodarczych. Zakłócają one również spójność systemu prawnego, ograniczając pewność prawną, przejrzystość i uczciwe warunki konkurencji. Opóźniają się również prace następcze mające zagwarantować prawidłowe stosowanie prawa. W ubiegłym roku sytuacja uległa poprawie, jednak 15% poprawa w UE-25 miała miejsce w kontekście 40% ograniczenia liczby obligatoryjnych przypadków transpozycji. W tabeli wyników rynku wewnętrznego nr 19 ujawniono, że według stanu na maj 2009 r. było 22 dyrektyw, których terminy transpozycji upłynęły ponad dwa lata temu, a jedno do pięciu państw członkowskich nie dokończyło jeszcze procesu transpozycji.

Obok spóźnionej transpozycji jest jeszcze problem opóźnień w zgłaszaniu innych rodzajów informacji wymaganych w dyrektywach. Przykładowo konieczne było wszczęcie przeciwko licznym państwom członkowskim postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom dotyczącym „zmian klimatu – handlu emisjami”, z tytułu opóźnienia w zgłoszeniu krajowych planów rozdziału uprawnień na lata 2008-2012. Na skutek tego wstrzymano dalsze prace zarówno nad wdrażaniem obowiązującego dorobku, jak i jego zmianami. Opóźnienia w zgłaszaniu przyczyniły się znacząco do opóźnień na dalszych etapach niezbędnych do osiągnięcia celów, które mają być zrealizowane do 2020 r.

³ SEC(2009)1683.

Po części w celu uniknięcia opóźnień w transpozycji, a po części w celu zagwarantowania prawidłowego wdrażania, w ostatnich latach w coraz szerszym stopniu korzystano ze środków prewencyjnych w postaci spotkań ekspertów oraz dwustronnego dialogu między Komisją i państwem członkowskim na temat problemów transpozycji i wdrażania, zwiększając tym samym szanse rozwiązania potencjalnych problemów zanim konieczne będzie ich prawne uregulowanie. Komisja i państwa członkowskie podjęły bardzo znaczące dodatkowe wysiłki w zakresie wdrażania i stosowania prawa, by lepiej zagwarantować osiągnięcie jego celów. Najlepszym przykładem jest bieżący program prac w zakresie wdrażania dyrektywy usługowej. Szeroko zakrojony, szczegółowy plan transpozycji stał się przedmiotem ponad 30 dwustronnych spotkań odbytych z państwami członkowskimi oraz 13 spotkań grupy ekspertów w 2008 r. dotyczących wdrażania i instalacji systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym (IMI), mającego umożliwić bezpośrednią wymianę informacji między właściwymi organami państw członkowskich.

Często opracowuje się również wytyczne, by pomóc we wdrażaniu i stosowaniu nowych przepisów – rozwiązanie to intensywnie stosowano w odniesieniu do rozporządzenia REACH. W Internecie zamieszczane są odpowiedzi na często zadawane pytania, takie jak pytania w sprawie dyrektyw dotyczących niebezpiecznych preparatów, materiałów wybuchowych i nawozów.

Podczas przygotowania nowych przepisów Komisja powinna zwracać baczna uwagę na problem wdrażania i egzekwowania; to samo dotyczy Parlamentu i Rady na etapie ich przyjmowania. Pozwoli to zapewnić szybkie i prawidłowe stosowanie prawa. Do osiągnięcia lepszych wyników w tej dziedzinie przyczynić się może również przegląd wdrażania wspólnotowych przepisów przez Parlament Europejski oraz kontakty z parlamentami narodowymi. Dyskusje międzyinstytucjonalne powinny doprowadzić do ustalenia właściwych metod, których stosowanie zagwarantuje poprawę tych wyników.

3.3. Ramy, ich wdrażanie i zarządzanie nimi

Przyjęcie nowych przepisów wspólnotowych jest często dopiero początkiem, a nie końcem całego procesu. Prawodawstwo ramowe wymaga środków wykonawczych. Rozwój nauk i techniki prowadzi do wprowadzania nowych metod pracy. Wczesne informacje o ewentualnych nowych działaniach regulacyjnych na szczeblu państwa członkowskiego mogą pomóc w zapobieganiu nowym barierom dla swobodnego przepływu. Komisja i państwa członkowskie najlepiej zapewnią właściwe zarządzanie stosowaniem prawodawstwa przez regularny przegląd zagadnień związanych z jego wdrażaniem i stosowaniem.

Przykładowo początkowe dyrektywy w sprawie zawartości pestycydów i środków ochrony roślin przyjęte w latach 70., 80. i 90. ubiegłego wieku stopniowo rozciągnęły zakres zastosowania unijnych przepisów na pozostałości pestycydów w różnych rodzajach upraw. Proces ten wiązał się z szeroko zakrojonymi dodatkowymi pracami wdrożeniowymi – od połowy 1993 r. do połowy 1997 r. przyjęto sześć dyrektyw wykonawczych Rady, a w okresie kolejnych dziesięciu lat przed przyjęciem rozporządzenia (WE) nr 365/2005⁴ przyjęto dalszych 60 dyrektyw Komisji, konsolidując i upraszczając dorobek prawny.

⁴ Rozporządzenie (WE) nr 396/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 lutego 2005 r. w sprawie najwyższych dopuszczalnych poziomów pozostałości pestycydów w lub na żywności i paszy pochodzenia roślinnego i zwierzęcego i zmieniające dyrektywę Rady 91/414/EWG (Dz.U. L 70 z 16.3.2005, s.1).

Równocześnie zorganizowano stopniowe wdrażanie dyrektywy 91/414/EWG⁵ w sprawie oceny, wprowadzania do obrotu i używania środków ochrony roślin, poprzez programy przyjęte w latach 1992, 2000, 2002 i 2004, co doprowadziło do przyjęcia przez Komisję w 2006 r. wniosku dotyczącego rozporządzenia mającego zapewnić konsolidację i dalszy rozwój dorobku prawnego⁶.

Obok pracy w komitetach istnieją inne sposoby zarządzania stosowaniem prawa wspólnotowego poprzez współpracę Komisji z państwami członkowskimi. Można do nich zaliczyć przepisy nakładające obowiązek wcześniejszego zgłaszania projektów regulacji i procedury reagowania na ustalone problemy. W samej tylko dziedzinie norm technicznych dotyczących towarów oraz usług społeczeństwa informacyjnego⁷ w 2008 r. przetworzono ponad 630 zgłoszeń, natomiast Komisja podjęła blisko 200, a państwa członkowskie nieco ponad 180 interwencji.

3.4. Inspekcje i kontrole – działania Komisji i państw członkowskich

Również inspekcje państw członkowskich i Komisji oraz ich sprawozdania mogą odegrać kluczową rolę w ocenie, w jakim zakresie wyznaczone cele zostały osiągnięte na miejscu i ustaleniu różnych rodzajów problemów, którym należałoby zaradzić bądź to w ramach procesów zarządzania, bądź przez postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom bądź też poprzez zmianę przepisów.

Przykładowo w dziedzinie ochrony lotnictwa przepisy WE na początku obecnej dekady przewidywały rozwój programów ochrony lotnictwa cywilnego państw członkowskich na podstawie wspólnych podstawowych standardów jak również krajowych audytów przeprowadzanych przez państwa członkowskie oraz inspekcji prowadzonych przez Komisję. Przeprowadzono szeroko zakrojony program inspekcji, który doprowadził do szacunkowej poprawy zgodności na poziomie 16%, a równocześnie wykazał potrzebę dodatkowej harmonizacji, wyjaśnienia i uproszczenia. W związku z tym Parlament i Rada przyjęły w 2008 r. przepisy zmieniające, przynoszące dalsze udoskonalenie procesu regulacyjnego oraz określające podstawowe zasady dotyczące bardziej ambitnego zakresu programów ochrony oraz wewnętrznej kontroli jakości, które powinny zostać przyjęte przez operatorów portu lotniczego, przewoźników i inne podmioty wdrażające środki ochrony. Równocześnie Komisja rozszerzyła zakres wzajemnej oceny w programie inspekcji, w ramach doskonalenia metodologii inspekcji.

Kolejny przykład dotyczy dziedziny bezpieczeństwa żywności i prac Biura ds. Żywności i Weterynarii, które w 2008 r. zaplanowało 256 audytów i inspekcji, aby zagwarantować skuteczne systemy kontroli oraz ocenić przestrzeganie unijnych norm na terytorium UE, jak również przez państwa trzecie w zakresie ich eksportu do UE.

⁵ Dyrektywa Rady 91/414/EWG z dnia 15 lipca 1991 r. dotycząca wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin (Dz.U. L 230 z 19.8.1991, s. 1)

⁶ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin, (SEC(2006) 930 i SEC(2006) 931).

⁷ Dyrektywa 98/34/WE ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego.

3.5. Konsultacje z zainteresowanymi podmiotami, gromadzenie informacji oraz sprawozdawczość związane ze zmianami legislacyjnymi

Różnorodne techniki stosowane są do gromadzenia informacji na temat oddziaływania prawodawstwa na miejscu oraz sprawdzenia, czy cele zostały osiągnięte.

Przykładowo w sprawie zmian klimatu w styczniu 2008 r. Komisja zaproponowała poprawiony i rozszerzony unijny system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Projekt ten powstał na bazie szeroko zakrojonych konsultacji z zainteresowanymi podmiotami podczas pierwszego okresu obrotu uprawnieniami, obejmującego lata 2005-2007. Konsultacje te potwierdziły, że przy ustalaniu krajowych planów przydziału uprawnień zabrakło zweryfikowanych danych na temat emisji, co doprowadziło do: przyznania nadmiernych uprawnień oraz wystąpienia przypadków nieoczekiwanych zysków dla firm z sektora, które obciążały konsumentów kosztami uprawnień uzyskanych za darmo; znacznego zróżnicowania metod przydziału uprawnień i wysokości przydziałów w poszczególnych państwach członkowskich; jak również nadmiernie długiego i złożonego procesu zatwierdzania tych krajowych planów przez Komisję. Dlatego w przedłożonym w 2008 r. wniosku dotyczącym zmiany przepisów zaproponowano w pełni zharmonizowane podejście zakładające ogólnounijny, zmniejszający się z roku na rok limit uprawnień, mający doprowadzić do obniżenia emisji o 21% w latach 2005-2020, z równoczesnym stopniowym wprowadzaniem systemu aukcyjnego jako podstawowej metody przydziału uprawnień.

Kolejny przykład dotyczy opóźnień w płatnościach dokonywanych na podstawie umów handlowych – problem ten jako pierwszy podniósł Parlament Europejski w 1994 r., co doprowadziło do przyjęcia przez Komisję w 1995 r. zalecenia o możliwej nielegislacyjnej metodzie uzyskania poprawy w tej dziedzinie. Po dalszych konsultacjach, które potwierdziły brak znaczących postępów, Komisja przedłożyła wniosek dotyczący dyrektywy, która została przyjęta w 2000 r. Następnie sprawozdanie z 2006 r. doprowadziło do przeprowadzania analizy, konsultacji z Europejskim Panelem Testów Biznesowych oraz publicznej konsultacji za pośrednictwem portalu „Your Voice in Europe” w 2008 r. Rezultaty tych konsultacji, jak również ankiet przeprowadzonych w tym samym czasie przez zainteresowane podmioty w państwach członkowskich, potwierdziły potrzebę dalszego udoskonalenia regulacji, co też Komisja zaproponowała w 2009 r.

Inny przykład dotyczy zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli – pierwotna dyrektywa z 1996 r. przewidywała dziesięcioletni okres wprowadzania systemu wydawania zezwoleń zakładom przemysłowym stosownie do ich zobowiązań w zakresie wdrożenia najlepszych dostępnych technologii służących kontrolowaniu emisji zanieczyszczeń. W 1999 r. Komisja przesłała państwom członkowskim kwestionariusz, za pośrednictwem którego miały one w 2003 r. przekazać sprawozdanie z postępów we wdrażaniu w latach 2000-2002 r. Wyniki kwestionariusza doprowadziły do przyjęcia przez Komisję sprawozdania w 2005 r. Wskazano w nim na znaczne opóźnienia w transpozycji, niedostatecznie jasne przepisy, jak również potrzebę poprawy koordynacji oraz przyspieszenia wdrażania i konsolidacji przepisów, co z kolei doprowadziło do opracowania planu działania w zakresie wdrażania.

W latach 2006 i 2007 Komisja przeprowadziła kolejny przegląd wdrażania z udziałem wszystkich zainteresowanych podmiotów, w oparciu o sprawozdania państw członkowskich za okres 2003-2005, jak również szereg dodatkowych analiz zewnętrznych. Rezultaty jasno wykazały potrzebę rewizji prawodawstwa. Dlatego też Komisja przyjęła w grudniu 2007 r.

wniosek dotyczący przekształcenia dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych w celu konsolidacji, rozszerzenia zakresu i wyjaśnienia obowiązujących przepisów, zaostrzenia limitów emisji oraz poprawy monitorowania i egzekwowania. Zaktualizowano również plan działania w zakresie wdrażania, przewidując bardziej zharmonizowane procedury gromadzenia danych i oceny oraz prostsze procedury decyzyjne. Wyznaczono w ten sposób ramy mające zagwarantować pełne wdrożenie obowiązujących przepisów do 2012 r., od którego przypuszczalnie trzeba będzie skoncentrować się na wdrażaniu nowych, planowanych przepisów.

3.6. Zarządzanie prawodawstwem przez grupy ekspertów

W celu zagwarantowania szybkiego i prawidłowego stosowania prawa podejmowane są środki prewencyjne, unikając tym samym konieczności wszczynania postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom. Bieżące zarządzanie dorobkiem prawnym za pośrednictwem około 250 komitetów oraz 1 000 grup ekspertów, jak również prace związane z wdrażaniem i techniczną aktualizacją pomagają przedłużyć ważność przepisów oraz możliwość ich praktycznego stosowania, ułatwiając rozstrzyganie problemów, które w innym przypadku stałyby się przedmiotem postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom, jak również znaleźć rozwiązanie w przypadku takich postępowań będących już w toku.

3.7. Rozwiązywanie problemów w interesie obywateli, przedsiębiorstw oraz społeczeństwa obywatelskiego

Wiele problemów związanych z wykładnią i praktycznym stosowaniem prawa może zostać szybko i skutecznie rozstrzygniętych, w dodatku w skali ogólnounijnej, poprzez prace ekspertów Komisji i państw członkowskich w ramach grup ekspertów. Istnieją również „lżejsze” instrumenty horyzontalne, takie jak SOLVIT i EU Pilot, mające zapewnić szybką i bezpośrednią reakcję na bardziej indywidualne problemy obywateli, przedsiębiorstw i społeczeństwa obywatelskiego z obowiązującym ich prawem wspólnotowym.

Inne, sektorowe instrumenty, takie jak kontrola zgodności rozliczeń w rolnictwie, gwarantujące, że wsparcie finansowe wypłacane jest wyłącznie w przypadku potwierdzonego przestrzegania przepisów, okazały się skutecznym narzędziem egzekwowania przepisów w niektórych obszarach dorobku prawnego. Istnieją również mechanizmy wprowadzone w sektorowym prawodawstwie WE, zapewniające podmiotom gospodarczym możliwość odwołania się od decyzji organów krajowych. Obejmują one przepisy dotyczące odwołań składanych przez operatorów telekomunikacyjnych przeciwko decyzjom krajowych organów regulacyjnych w sektorze komunikacji elektronicznej. Istnieją również przepisy dotyczące środków zaskarżenia w procedurach zamówień publicznych, przyjęte po części ze względu na fakt, że Komisja w dalszym ciągu otrzymuje znaczną ilość skarg dotyczących nieprzestrzegania norm wspólnotowych w indywidualnych procedurach zamówień, które prowadzą do wszczęcia postępowań o uchybienie zobowiązaniom. Środki takie zapewniają danym przedsiębiorstwom możliwość szybszego i bardziej bezpośredniego dochodzenia praw niż postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom wszczynane przez Komisję, które, ze swej natury nie jest skoncentrowane na interesach stron procedury zamówień jako takich.

Niektóre przepisy wspólnotowe zawierają również gwarancje procesowych środków ochrony prawnej w relacji obywatela – podmioty gospodarcze. Przykładowo, rozwój i dywersyfikacja usług komunikacji elektronicznej oraz rosnąca liczba usługodawców doprowadziły do wprowadzenia na mocy dyrektywy w sprawie usług powszechnych mechanizmu rozstrzygania sporów między konsumentami i usługodawcami, będącego bardziej elastyczną,

tańszą i mniej formalną alternatywą dla podstępownia sądowego. Kolejny przykład to udoskonalenie dochodzenia roszczeń z tytułu opóźnionych oraz anulowanych lotów w transporcie lotniczym. Wspólnotowe przepisy dotyczące ochrony środowiska już teraz przewidują mechanizmy zaskarżenia odmowy udzielenia informacji na temat środowiska lub przeprowadzenia konsultacji publicznych w związku z ocenami oddziaływania na środowisko i decyzjami dotyczącymi zezwoleń w zakresie zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli.

Funkcjonowanie tych systemów jest przedmiotem regularnego monitorowania i sprawozdań – obecnie przygotowywane jest pierwsze sprawozdanie dotyczące oceny systemu EU Pilot.

3.8. Rola postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom

Komisja może wszcząć postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom z różnych powodów. Znaczna liczba postępowań dotyczy opóźnień w informowaniu przez państwa członkowskie o środkach służących transpozycji dyrektyw. Postępowania te zazwyczaj trwają nie dłużej niż kilka miesięcy, jednak mogą doprowadzić do wydania wiążącego orzeczenia i zastosowania sankcji finansowych, jeżeli transpozycja jest nadal opóźniana. Jak dotąd większość spraw jest zamykana jeszcze przed pierwszym orzeczeniem Trybunału Sprawiedliwości. Postępowania te wymagają znacznego nakładu pracy.

Postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom wykorzystywane są także w przypadku niezgodności z prawem wspólnotowym przepisów ustawowych lub wykonawczych państw członkowskich oraz złej praktyki administracyjnej. Komisja wykrywa przypadki potencjalnych naruszeń prawa wspólnotowego na wiele różnych sposobów, podczas sprawowania swych różnorodnych funkcji. Należą do nich prace związane z weryfikacją zgodności z wymogami środków transpozycji dyrektyw przyjętych przez państwa członkowskie, prace komitetów i grup ekspertów w zakresie wdrażania i stosowania prawa wspólnotowego, korespondencja i skargi obywateli, przedsiębiorstw i społeczeństwa obywatelskiego oraz prace prowadzone z państwami członkowskimi przygotowującymi sprawozdania ze stosowania prawa wspólnotowego.

Podjmując działania w sprawie potencjalnych uchybień, które doszły do jej wiadomości, Komisja musi zapewnić zgodność, skuteczność i sprawiedliwe traktowanie państw członkowskich. Komisja musi ocenić, czy należy podjąć specyficzne działania w sprawie indywidualnych potencjalnych uchybień, które zostały jej zgłoszone, czy też wszcząć równoległe lub zbiorowe postępowania obejmujące swym zakresem zróżnicowane okoliczności faktyczne i prawne mogące wzmocnić jej pozycję. Musi ona również ocenić, jaka będzie najwłaściwsza forma działania w konkretnym momencie, biorąc pod uwagę ilość i różnorodność występujących problemów, co wpływa na wybór daty, w której ewentualnie wszczęte zostanie postępowanie w sprawie uchybienia.

Doświadczenia pokazują, że bardziej skuteczne i słuszne jest często podjęcie próby rozwiązania powracających lub powszechnych problemów poprzez przyjęcie bardziej systematycznego podejścia. Przykłady systematycznych naruszeń w dziedzinie ochrony środowiska, w sprawie których Komisja podjęła lub podejmuje działania, zostały wyjaśnione w komunikacie Komisji z 2008 r. w sprawie wdrażania wspólnotowego prawa ochrony środowiska⁸. Uchybienia te dotyczyły m.in. niespełniania norm w zakresie wody w

⁸ COM(2008) 773.

kapieliskach i wody pitnej oraz braku odbierania i oczyszczania ścieków komunalnych, tolerowania nielegalnego usuwania odpadów oraz braku przestrzegania przepisów dotyczących polowań lub warunków zastosowania odstępstwa na obszarach chronionej przyrody.

Powracające lub powszechne problemy mogą również wskazywać na niejasne przepisy, w którym to przypadku lepiej jest z kolei dokonać zmiany przepisów zamiast próbować je wyegzekwować. Zmiana przepisów może przynieść dodatkową korzyść w postaci poprawy regulacji prawnych. Nawet w przypadkach, w których wykładnia prawa dokonana przez Trybunał Sprawiedliwości w konkretnej sprawie może mieć szersze implikacje dla innych państw członkowskich, działania następcze podjęte przez Komisję w formie postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom wszczęte wobec szeregu państw członkowskich mogą okazać się procedurą bardziej długotrwałą i złożoną, a w dodatku prowadzącą do bardziej zróżnicowanych i mniej przejrzystych rezultatów niż przyjęcie przepisów zmieniających, które mogą zapewnić określone dodatkowe gwarancje w zakresie większej jasności i dostępności.

Podobnie przedstawia się kwestia postanowień Traktatu, które wprowadzie zwykle udaje się skutecznie bezpośrednio wyegzekwować poprzez postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom, jednak również skoordynowane działania Komisji i państw członkowskich mogą stanowić skuteczny, spójny i oparty na współpracy sposób zaradzenia szerokiemu zakresowi występujących problemów. Przykładowo, ze względu na zróżnicowaną ekonomię usług oraz różnorodne związane z tym kwestie pojawiające się w niekiedy bardzo odmiennych kontekstach zharmonizowane podejście może okazać się niewłaściwe, podczas gdy bezpośrednie egzekwowanie postanowień Traktatu wymaga indywidualnego rozpatrywania każdego przypadku. Dlatego też wspólnotowy prawodawca przyjął w 2006 r. dyrektywę usługową, by skodyfikować i sprecyzować określone w Traktacie WE kryteria dotyczące prawa przedsiębiorczości oraz transgranicznego świadczenia usług, jak również ustanowienia mechanizmu szeroko zakrojonego przeglądu systemów zezwoleń i wymogów prawnych państw członkowskich w zakresie dostępu do usług oraz ich świadczenia. Podobne motywy doprowadziły do przyjęcia w 2008 r. „pakietu towarowego”, w tym rozporządzenia o proceduralnych aspektach stosowania zasady wzajemnego uznawania w zakresie swobodnego przepływu towarów. Środkom tym towarzyszyć może, rzecz jasna, dalsze bezpośrednie egzekwowanie postanowień Traktatu poprzez postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom.

Postępowania te nie powinny w każdym razie być wszczynane automatycznie, ponieważ nie zawsze udaje się doprowadzić je do końca w ściśle określonych ramach czasowych, o których decyduje wyłącznie kontekst poszczególnych spraw. W każdym przypadku należy raczej uwzględnić szerszy zakres czynników, takich jak: możliwość skorzystania z szybszych i skuteczniejszych metod rozwiązania problemów; ogólna pewność prawna w danym sektorze, równoległe problemy w innych państwach członkowskich i związana z tym kwestia odpowiedniego i sprawiedliwego procesu oraz najbardziej skuteczne środki osiągnięcia ogólnych celów prawa wspólnotowego.

3.9. Uproszczenie przepisów – lepsze uregulowania prawne

Również agenda Komisji dotycząca „lepszych uregulowań prawnych – uproszczenia” doprowadziła do zmian prawa w celu ograniczenia kosztów po stronie producentów, zwiększenia przejrzystości oraz dostępu do rynku, jak również wyjaśnienia przepisów prawnych. Przykładowo w odniesieniu do produktów budowlanych, dążenie do lepszych

uregulowań prawnych doprowadziło do wszczęcia szeroko zakrojonych konsultacji w sprawie funkcjonowania dyrektywy przyjętej pod koniec lat 80. ubiegłego wieku. Te z kolei doprowadziły do rozległej reformy mającej poprawić zrozumienie i dostęp, ograniczyć koszty zapewnienia zgodności oraz zwiększyć jasność i skuteczność, w szczególności na rzecz małych producentów. Reforma została skoncentrowana na dostarczeniu informacji o działaniu produktu, wyjaśnieniu gwarancji związanych ze znakiem CE, opracowaniu bardziej rygorystycznych kryteriów dla niezależnych organów weryfikujących działania produktu oraz wprowadzeniu większej elastyczności w zakresie zapotrzebowania na testy produktów.

Agenda lepszych uregulowań prawnych może doprowadzić do wyjaśnienia i uproszczenia przepisów, ale również ograniczyć konieczność sięgania do środków prawodawczych, dając podstawę do szerokich konsultacji oraz testów rynkowych przed wystąpieniem z inicjatywą prawodawczą, tak jak zostało to już opisane w odniesieniu do rozwoju prawa WE w dziedzinie zwłoki w płatnościach w transakcjach handlowych.

3.10. Rola prawodawstwa w zapewnianiu przejrzystości oraz dostępu do prawa

Wspólny i spójny zestaw przepisów na szczeblu UE i państw członkowskich sprzyja przejrzystości i rozumieniu prawa oraz ułatwia jego egzekwowanie. Tam, gdzie jasnym przepisom towarzyszy jasne orzecznictwo, zasadna może okazać się zmiana przepisów w celu poprawy przejrzystości i dostępu do prawa, podobnie jak w przypadku serii zmian przepisów WE zasadne jest przyjęcie wersji ujednoliconej. Wyjaśnia to wzajemne zależności między orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości oraz zmianami w prawie WE – niekiedy osiągnięcie wyznaczonego celu wymaga określonej kombinacji obu z nich.

4. WNIOSKI

W niniejszym sprawozdaniu Komisja dokonała przeglądu niektórych aspektów bieżącej sytuacji w dziedzinie stosowania prawa wspólnotowego oraz:

- zaleca międzyinstytucjonalny dialog na temat przyczyn opóźnień w transpozycji oraz możliwych sposobów ich ograniczenia;
- podkreśla znaczenie przykładania wagi do planowania wdrażania oraz mechanizmów egzekwowania przy opracowywaniu nowych przepisów;
- zwraca uwagę na różnorodne dostępne narzędzia w zakresie zarządzania i egzekwowania służące zagwarantowaniu prawidłowego stosowania prawa oraz zobowiązuje się ze swej strony do prowadzenia przejrzystej polityki w zakresie korzystania z tych instrumentów w celu zapewnienia lepszego zrozumienia, jasności i skuteczności prawa;
- potwierdza priorytety prac Komisji określone w dokumencie uzupełniającym do niniejszego sprawozdania pt. „Sytuacja w poszczególnych sektorach”⁹, w tym zarządzania postępowaniami w sprawie uchybienia zobowiązaniom w celu zagwarantowania maksymalnych korzyści obywatelom i przedsiębiorstwom.

⁹ SEC(2009) 1684.