

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji Europejskiej „Skuteczna Europa — Stosowanie prawa wspólnotowego”

COM(2007) 502 wersja ostateczna

(2008/C 204/02)

Dnia 5 września 2007 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji „Skuteczna Europa — Stosowanie prawa wspólnotowego”

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię w dniu 27 lutego 2008 r. Sprawozdawcą był Daniel RETUREAU.

Na 443. sesji plenarnej w dniach 12-13 marca 2008 r. (posiedzenie z dnia 12 marca 2008 r.), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 59 głosami — 2 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

1.1 W swoim komunikacie „Skuteczna Europa — Stosowanie prawa wspólnotowego” z dnia 5 września 2007 r. (COM(2007) 502 wersja ostateczna) Komisja wskazuje, że wśród ponad 9 000 aktów prawnych 2 000 stanowią dyrektywy, z których każda wymaga od 40 do ponad 300 aktów wdrażających. Komisja uważa także, że mając na względzie liczbę obywateli Europy, którym przysługuje możliwość korzystania z praw przyznanych im w aktach wspólnotowych, i realizując zadania inicjatywy lepszego stanowienia prawa, należy poświęcić szczególną uwagę stosowaniu prawa oraz ustaleniu przyczyn ciągłego istnienia trudności w jego wprowadzaniu w życie i egzekwowaniu.

W komunikacie sugeruje się zatem poprawę aktualnego podejścia do problemów związanych ze stosowaniem i egzekwowaniem prawa wspólnotowego.

1.2 Ponadto Komisja określa cztery możliwe sposoby poprawy stosowania prawa:

- a) zapobieganie: lepsze oceny wpływu, oceny obszarów ryzyka zawarte we wnioskach Komisji, przedstawienie tabeli korelacji w każdym wniosku legislacyjnym, szkolenie władz krajowych w zakresie prawa wspólnotowego;
- b) skuteczne i sprawne reagowanie: poprawa wymiany informacji z przedsiębiorstwami i obywatelami, ale także z władzami krajowymi; szczególną rolę odgrywa tu upowszechnienie „spotkań pakietowych”;
- c) poprawa metod pracy: wyznaczenie w każdym państwie członkowskim centralnego punktu kontaktowego odpowiedzialnego za relacje między odpowiednimi władzami krajowymi a Komisją, poprawa postępowania w sprawach o naruszenia przepisów, w szczególności poprzez określenie priorytetów;
- d) pogłębianie dialogu i zwiększanie przejrzystości: poprawa dialogu międzyinstytucjonalnego, udostępnienie ogólnych informacji o skuteczności „nowego podejścia”.

1.3 Komitet popiera inicjatywę Komisji na rzecz poprawy instrumentów pozwalających na zapewnienie lepszego stosowania prawa wspólnotowego przez państwa członkowskie.

Komitet pragnie przedstawić w tym zakresie następujące uwagi:

2. Określenie problemu

2.1 Większość problemów związanych z niewłaściwym stosowaniem i wprowadzaniem w życie wspólnotowych aktów prawnych wynika z braku transpozycji dyrektyw. Transpozycję można zdefiniować jako proces, w ramach którego państwo członkowskie, które jest adresatem dyrektywy, podejmuje wszelkie środki konieczne do jej skutecznego włączenia do krajowego porządku prawnego, za pomocą odpowiednich instrumentów prawnych.

2.2 Transpozycja wymaga spełnienia przez państwa członkowskie dwóch warunków:

- włączenia do prawa krajowego całości przepisów prawnych dyrektywy;
- zniesienia lub zmiany całości uprzednio istniejących przepisów krajowych, które są niezgodne z dyrektywą.

2.3 Ten sam wymóg wiąże się z włączeniem decyzji ramowych przewidzianych art. 34 Traktatu o Unii Europejskiej, które, podobnie jak dyrektywy określone w art. 249 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, „wiążą państwa członkowskie w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawiają jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków”.

2.4 Transpozycja decyzji ramowych może również nastręczać trudności. Niemniej jednak w odróżnieniu od traktatu WE, który w art. 226 i 228 ustanawia możliwość wszczęcia postępowania o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom, Traktat o Unii Europejskiej nie przewiduje mechanizmu kontroli z inicjatywy Komisji w przypadku braku transpozycji lub transpozycji nieprawidłowej. Nie zmienia to oczywiście faktu, iż państwa członkowskie muszą przestrzegać obowiązku transpozycji decyzji ramowych.

2.5 Należy stwierdzić, że państwa członkowskie wciąż doświadczają trudności w przystosowaniu swoich procedur tworzenia przepisów dokonujących transpozycji, które, wbrew pozorom, powodują złożone problemy prawne, a czasem kolidują z krajowymi tradycjami legislacyjnymi.

3. Zarys obowiązku transpozycji oraz trudności napotkane przez państwa członkowskie

3.1 Państwa członkowskie same odpowiadają za decyzję, w jakiej formie dokonać transpozycji dyrektyw, oraz za określenie — pod kontrolą sędziego krajowego, kompetentnego w zakresie stosowania prawa wspólnotowego — środków, które zapewnią skuteczność dyrektywy w prawie wewnętrznym. Należy tutaj podkreślić obowiązek Komisji, jako strażniczki traktatów, zgodnie z którym powinna ona czuwać nad prawidłowym stosowaniem prawa wspólnotowego i skutecznym funkcjonowaniem jednolitego rynku, w razie potrzeby podejmując stopniowane środki działania, którymi dysponuje w tym celu w stosunku do państw członkowskich (uzasadniona opinia, skarga do TSWE, kara pieniężna). Wreszcie opóźnienia w transpozycji tudzież błędna lub niekompletna transpozycja nie pozbawiają zainteresowanych obywateli możliwości wniesienia skargi w celu wyegzekwowania zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed prawem wewnętrznym w odniesieniu do danej dyrektywy.

3.2 Prawidłowa transpozycja zakłada więc przyjęcie krajowych aktów prawnych o charakterze wiążącym, które podlegają oficjalnej publikacji ⁽¹⁾, dlatego też Trybunał kwestionuje proste ogólne odesłanie do prawa wspólnotowego jako środek transpozycji ⁽²⁾.

3.3 Może zdarzyć się, że ogólne zasady prawa konstytucyjnego lub administracyjnego sprawiają, że zbędna jest transpozycja poprzez przyjęcie szczególnych aktów prawnych lub regulacyjnych, niemniej jednak konieczne jest, aby te ogólne zasady gwarantowały pełne stosowanie dyrektywy przez administrację krajową.

3.4 Transpozycja dyrektywy musi więc być jak najwierniejsza. Dyrektywy harmonizujące ustawodawstwo krajowe muszą być transponowane w sposób jak najbardziej dosłowny, aby zapewnić jednolitość interpretacji i stosowania prawa wspólnotowego ⁽³⁾.

3.5 Teoretycznie wydaje się to proste, lecz w praktyce zdarza się, że autonomiczne pojęcia właściwe dla prawa wspólnotowego ⁽⁴⁾ nie mają odpowiednika w krajowej terminologii prawniczej lub tego rodzaju pojęcie nie zawiera odniesienia do prawa danego państwa członkowskiego, tak aby można było określić jego znaczenie i zasięg ⁽⁵⁾.

3.6 Zdarza się również, że dyrektywa zawiera artykuł, zgodnie z którym przepisy krajowe wdrażające dyrektywę muszą zawierać odniesienie do dyrektywy lub takie odniesienie musi towarzyszyć ich publikacji. Za niezastosowanie tej klauzuli, zwanej „klauzulą wzajemnego powiązania” (fr. *clause*

⁽¹⁾ Studium francuskiej Rady Stanu *Pour une meilleure insertion des normes communautaires dans le droit national* (Lepsze włączenie aktów prawa wspólnotowego w prawodawstwo krajowe), przyjęte przez zgromadzenie ogólne Rady Stanu w dniu 22 lutego 2007 r., Documentation française, Paryż 2007.

⁽²⁾ ETS, 20 marca 1997 r., Komisja przeciwko Niemcom, C 96/95, Zb. Orz. s. 1653

⁽³⁾ Sprawozdawca: Joost VAN IERSEL; Dz.U. C 24 z 31.1.2006

⁽⁴⁾ ETS, 26 czerwca 2003 r., Komisja przeciwko Francji, C 233/00, Zb. Orz. s. I-66

⁽⁵⁾ ETS, 19 września 2000 r., Linster, C 287/98, Zb.Orz.s. I-69

d'interconnexion), Trybunał nakłada kary, odrzucając argument wysuwany przez państwa członkowskie, że ich dotychczasowe przepisy wewnętrzne były już zgodne z dyrektywą ⁽⁶⁾.

3.7 Trudności z prawidłową transpozycją dyrektyw zależą również od zróżnicowanego stopnia swobody pozostawionej państwom w ich wdrażaniu. Dyrektywy obejmują bowiem dwie główne kategorie przepisów:

- przepisy „nieobowiązkowe”, które ograniczają się do sformułowania ogólnych celów, zostawiając państwom członkowskim dość duży margines swobody w wyborze krajowych środków transpozycji;
- przepisy „imperatywne” lub „bezwarunkowe”, które narzucają państwom członkowskim obowiązek zapewnienia zgodności krajowych środków transpozycji z przepisami dyrektywy, takimi jak definicje, przepisy imperatywne lub bezwarunkowe, które nakładają na państwa członkowskie ściśle określone obowiązki, załączniki do dyrektyw, które mogą zawierać wykazy lub tabele wyszczególniające substancje, przedmioty lub produkty, wzory formularzy mające zastosowanie w całej Unii Europejskiej.

3.8 W przypadku „przepisów nieobowiązkowych” ocena kompletności, wierności i skuteczności transpozycji nie odnosi się do samego sformułowania przepisów krajowych, lecz także do ich treści, która musi umożliwić osiągnięcie celów dyrektywy.

3.9 W przypadku „przepisów imperatywnych lub bezwarunkowych” uwaga Komisji i Trybunału skupia się przede wszystkim na zgodności sformułowań przepisów krajowych i dyrektywy.

3.10 Tymczasem niektóre państwa członkowskie mają poważne trudności z odpowiednim sformulowaniem przepisów wdrażających „przepisy imperatywne lub bezwarunkowe”, które mogą być podsumowane następująco: „opracowaniu nowych przepisów musi, ze względu na przejrzystość prawną, towarzyszyć systematyczne” oczyszczanie „tekstów, tak aby usunąć przepisy zbędne lub, co gorsza, wzajemnie sprzeczne. Należy więc znaleźć złoty środek między mechanicznym kopiowaniem a nadmiernie swobodną rewizją danych przepisów, i być może to właśnie stanowi potencjalne źródło problemów” ⁽⁷⁾.

4. Metody transpozycji stosowane przez państwa członkowskie

4.1 Wybór technik redagowania aktów wdrażających różni się w zależności od tego, czy przepisy te są nieobowiązkowe czy też imperatywne lub bezwarunkowe:

- Wydaje się, że przy transpozycji dyrektyw zawierających przepisy imperatywne lub bezwarunkowe, państwa członkowskie coraz częściej wybierają metodę kopiowania, gdyż

⁽⁶⁾ Ustalone orzecznictwo, ETS, 23 maja 1985 r., Komisja przeciwko RFA, 29/84, Zb.Orz. s. 1661; ETS, 8 lipca 1987 r., Komisja przeciwko Włochom, 262/85, Zb.Orz. s. 3037; ETS, 10 maja 2001 r., Komisja przeciwko Królestwu Niderlandów, C-144/99, Zb.Orz. s. I-3541.

⁽⁷⁾ Opracowanie francuskiej Rady Stanu na XIX konferencję stowarzyszenia Rad Stanu i najwyższych sądów administracyjnych Unii Europejskiej, Haga, 14-15 czerwca 2004 r.

transpozycja tego rodzaju przepisów nie pozostawia państwom członkowskim swobody manewru, tak że Komisja i Trybunał zwracają bardziej uwagę na zbieżność, czy wręcz identyczność, sformułowań w aktach wdrażających i bezwarunkowych przepisach dyrektyw. Wszelako Trybunał nie posunął się nigdy do stwierdzenia, że wiążący się z transpozycją dyrektyw obowiązek wierności koniecznie musi oznaczać dosłowne kopiowanie.

- Komisja z zasady popiera takie postępowanie polegające na kopiowaniu, czuwając szczególnie nad tym, by definicje ujęte w dyrektywie były wiernie oddane w treści transpozycji, tak aby uniknąć wszelkich różnic semantycznych lub pojęciowych, które mogłyby mieć negatywny wpływ na jednolite stosowanie prawa wspólnotowego w państwach członkowskich lub spowodowałyby jego nieskuteczność.
- Kontrola transpozycji przepisów nieobowiązkowych jest jednakowoż bardziej problematyczna. Przypomnijmy, że chodzi tu o założenie, zgodnie z którym — w rozumieniu art. 249 traktatu WE — dyrektywa ogranicza się do sformułowania celów ogólnych, pozostawiając państwom członkowskim wolny wybór w kwestii formy i środków zmierzających do ich osiągnięcia. Ocena tego, czy transpozycja jest kompletna i wierna, powinna zatem dotyczyć treści aktów krajowych, a nie tylko sposobu ich sformułowania. Trybunał zaleca tym samym, by przy kontroli aktów wdrażających kierowano się przede wszystkim podejściem pragmatycznym, traktując te akty indywidualnie, zależnie od celów dyrektywy i sektora, do którego się ona odnosi; dla Komisji jednak może to być mylące ⁽⁸⁾.

4.2 Państwa członkowskie mogą również korzystać z odesłań w celu transpozycji przepisów technicznych, takich jak załączniki do dyrektywy zawierające wykazy lub wzory formularzy, lub też podlegających częstym zmianom.

4.3 Holandia, Słowacja, Austria, Finlandia i Estonia stosują transpozycję poprzez odesłanie w przypadku załączników technicznych do dyrektyw często zmienianych dyrektywami przyjmowanymi w drodze procedury komitologii.

4.4 Jest oczywiste, że dokonanie transpozycji nie jest tak proste, jak się wydaje, z powodu różnorodnej treści normatywnej dyrektyw. Różnorodność ta prowadzi do różnic w krajowych procedurach transpozycji.

4.5 Zjednoczone Królestwo stosuje przyspieszoną procedurę przyjmowania aktów prawnych dokonujących transpozycji zwaną *negative declaration* (deklaracja negatywna), w ramach której rząd przedstawia parlamentowi tekst takiego aktu będący wynikiem konsultacji międzyministerialnych, który nie podlega debacie, chyba że złożony zostanie wniosek o jej przeprowadzenie.

⁽⁸⁾ TSWE, 15 czerwca 2006 r., Komisja przeciwko Szwecji, C 459/04: Trybunał odrzucił odwołanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego złożone przez Komisję, która uważała, że Szwecja nie wywiązała się ze swoich zobowiązań, które nakłada na nią dyrektywa Rady nr 89/391/EWG z dnia 12 czerwca 1989 r. w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy. Trybunał uznał, że dyrektywa powinna być traktowana jako „dyrektywa ramowa”, która jako taka nie nakazuje całkowitej harmonizacji uregulowań państw członkowskich dotyczących środowiska pracy.

4.6 Belgia stosuje procedurę w trybie pilnym mającą zastosowanie do wszystkich aktów prawnych, w przypadku których upływający termin transpozycji wymaga szybkiego ich przyjęcia.

4.7 Inne państwa członkowskie z kolei nie dysponują takiego rodzaju przyspieszoną procedurą legislacyjną służącą do przyjmowania przepisów wdrażających: wśród tych państw znajdują się Niemcy, Austria i Finlandia.

4.8 We Francji nie istnieją różne rodzaje postępowania zależne od wagi poszczególnych dyrektyw, które transponowane są w ramach bądź to uproszczonej procedury legislacyjnej, bądź to normalnej procedury ustawodawczej.

5. Zalecane rozwiązania w celu skuteczniejszej transpozycji dyrektyw

- Podstawową kwestią jest ustalenie, jak na poziomie wspólnotowym opracowywać przepisy łatwiejsze w transpozycji oraz prezentujące spójność pojęciową i względną stabilność, niezbędną do funkcjonowania przedsiębiorstw i w życiu obywateli.
- Należy wcześniej wskazać instrument prawny służący transpozycji, tworząc od początku prac nad projektem dyrektywy dokładną i stale aktualizowaną tabelę korelacji, jak ma to miejsce w Zjednoczonym Królestwie.
- Przyspieszenie procesu transpozycji od momentu publikacji dyrektywy w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, dzięki powierzeniu krajowej koordynacji krajowemu punktowi kontaktowemu, który będzie dysponował bazą danych ustanowioną w tym celu, jak zaleca w swoim komunikacie Komisja. Punkt kontaktowy może zostać wyposażony w system wczesnego ostrzegania uruchamiający się na kilka miesięcy przed upływem terminu transpozycji. Belgia, Węgry i Holandia zorganizowały już w ten sposób swoje działania.
- Zachęcanie do transpozycji poprzez kopiowanie, w przypadku gdy dotyczy ona przepisów jasnych i bezwarunkowych lub definicji.
- Dopuszczenie transpozycji poprzez odesłanie do konkretnych przepisów imperatywnych lub bezwarunkowych dyrektywy, takich jak wykazy, tabele wyszczególniające produkty, substancje, przedmioty objęte zakresem dyrektywy, wzory formularzy, certyfikaty uwzględnione w załączniku. Odesłanie musi być precyzyjne, gdyż Trybunał Sprawiedliwości uważa, że tekst prawa krajowego, który operuje ogólnym odesłaniem do dyrektywy, nie może być uważany za prawidłowy sposób transpozycji ⁽⁹⁾. Niderlandy, Słowacja, Austria, Finlandia i Estonia są przodownikami tej metody transpozycji załączników technicznych do dyrektyw.

⁽⁹⁾ ETS, 20 marca 1997 r., Komisja przeciwko Niemcom, C 96/65, Zb. Orz. s. 1653., dz. cyt.

— Przystosowanie krajowych procedur transpozycji zgodnie z zakresem dyrektywy, dzięki stosowaniu procedur przyspieszonych, bez zaniebdywania jednakowoż obowiązkowych konsultacji wewnętrznych związanych z przyjęciem dokumentu regulacyjnego.

6. Wnioski

6.1 Lepsze stosowanie prawa wspólnotowego, postulowane przez Komisję, jest mądrym celem, którego realizacja w dużej mierze spoczywa na państwach członkowskich, a które napotykają problemy bardziej złożone, niż to się wydaje na pierwszy rzut oka.

6.2 Państwa członkowskie nie powinny pod pretekstem transpozycji dyrektyw dokonywać rewizji części swoich przepisów krajowych, które nie są bezpośrednio objęte prawodawstwem wspólnotowym (*gold plating*) lub zmieniać niektórych przepisów prawa krajowego, ograniczając ich zakres oraz prawa obywateli lub przedsiębiorstw (można tu mówić o zjawisku *downgrading*) i przypisując „Brukseli” odpowiedzialność za zmiany.

6.3 Państwa członkowskie powinny w sposób bardziej systematyczny korzystać z oferowanych przez prawo pierwotne bądź traktaty możliwości transponowania dyrektywy w drodze negocjacji zbiorowych, w szczególności w przypadku dyrektyw o tematyce społecznej i ekonomicznej; w zależności od tematu, w trakcie prac przygotowawczych nad transpozycją⁽¹⁰⁾ należy się konsultować z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w zakresie zmian lub uzupełnień prawa krajowego, dokonywanych w związku z transpozycją. Procedury negocjacji i konsultacji mają na celu wspieranie i ułatwianie późniejszego stosowania prawa wspólnotowego dzięki oparciu w społeczeństwie obywatelskim. W istocie konsultacje ze społeczeństwem obywatelskim przed przyjęciem krajowych aktów wdrażających czynią przejrzystym publiczny proces decyzyjny, pozwalając administracji krajowej na zebranie opinii partnerów społecznych, ekspertów czy przedstawicieli sektora, do którego będą miały zastosowanie akty wdrażające. Stanowią one także pewną wartość pedagogiczną, gdyż umożliwiają tym aktorom lepsze zrozumienie treści przyszłych reform. Tak więc np. Wielka Brytania, Dania, Finlandia, Szwecja konsultują się ze swoimi partnerami społecznymi i organami doradczymi, przedstawiając

im zarazem tekst transpozycji i szereg precyzyjnych pytań na jego temat.

6.4 Należy uwzględnić wewnętrzny podział administracyjny niektórych państw członkowskich (państwa federalne, decentralizacja regionalna oraz inne tryby przekazywania suwerennych kompetencji na niższy poziom); terminy transpozycji powinny czasem zostać wydłużone w przypadku przepisów wspólnotowych, które obejmują w szczególności uprawnienia delegowane na jednostki terytorialne (polityka regionalna, regiony najbardziej oddalone i wyspy).

6.5 Parlamente krajowe oraz parlamente lub zgromadzenia regionalne (np. Szkocji, Belgii lub landów niemieckich) są szczególnie zaangażowane w transpozycję prawa wspólnotowego — i są też szczególnie za nią odpowiedzialne — w dziedzinach ustawowych, w których zostały im przyznane kompetencje decyzyjne lub konsultacyjne. Komisje lub komitety ustanawiane przez nie w tym celu powinny organizować wysłuchania z udziałem specjalistów i przedstawicieli danych grup społeczeństwa obywatelskiego; powinny ponadto posiadać szczególne uprawnienia pozwalające im planować rozpatrzenie proponowanych aktów wdrażających, tak aby uniknąć sytuacji, gdy „nadzwyczajne sytuacje” w ustawodawstwie krajowym odsuwają w czasie analizę przepisów krajowych dokonujących transpozycji poza wyznaczony termin. Z drugiej strony środki nadzwyczajne (delegowanie uprawnień legislacyjnych na władzę wykonawczą) mogłyby być podejmowane w przypadku wielu spóźnionych projektów, w odniesieniu do których zasadniczo nie istnieje różnica zdań między partiami politycznymi, aby drastycznie zmniejszyć liczbę dyrektyw niewdrożonych w terminie.

6.6 Niektóre państwa już wdrożyły systemy przyspieszające procedury przyjmowania aktów dokonujących transpozycji, kolejne kraje udoskonaliły technikę mającą na celu poprawę jakości transpozycji, a jeszcze inne znajdują się w fazie początkowej i muszą się jeszcze przystosować. Na przykład w ministerstwach i parlamentach można by utworzyć dział analiz transpozycji, którego celem byłoby prowadzenie lub ukierunkowywanie prac nad transpozycją. Chodzi tu o możliwość modernizacji działań publicznych, a nie o narzucanie ograniczeń przez instytucje wspólnotowe, a zwłaszcza przez Komisję. Innymi słowy, chodzi tu o pełne przyjęcie roli i odpowiedzialności każdego kraju za proces integracji europejskiej⁽¹¹⁾.

Bruksela, 12 marca 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁰⁾ Sprawozdawca: Daniel RETUREAU, Dz.U. C 24 z 31.1.2006, oraz CESE 1069/2005, sprawozdawca: Joost VAN IERSEL, Dz.U. C 24 z 31.1.2006

⁽¹¹⁾ Wniosek ze studium Rady Stanu *Pour une meilleure insertion des normes communautaires dans le droit national* (Lepsze włączenie aktów prawa wspólnotowego w prawodawstwo krajowe), dz. cyt.