KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 6.7.2017 r.
COM(2017) 370 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI

Kontrola stosowania prawa Unii Europejskiej
Sprawozdanie roczne za 2016 r.

{SWD(2017) 259 final}
{SWD(2017) 260 final}

Kontrola stosowania prawa Unii Europejskiej
Sprawozdanie roczne za 2016 r.

I. Wprowadzenie 3

II. Egzekwowanie prawa w najważniejszych obszarach polityki 4

1. Pobudzenie zatrudnienia, wzrostu i inwestycji 6

2. Połączony „jednolity rynek cyfrowy” 8

3. Stabilna unia energetyczna z perspektywiczną polityką w kwestii zmiany klimatu 8

4. Pogłębiony i bardziej sprawiedliwy rynek wewnętrzny oparty na wzmocnionej bazie przemysłowej 9

5. Pogłębiona i bardziej sprawiedliwa unia gospodarcza i walutowa 13

6. Obszar sprawiedliwości i przestrzegania praw podstawowych, którego podstawą jest wzajemne zaufanie 14

7. W kierunku nowej polityki w dziedzinie migracji 16

8. Współpraca z państwami członkowskimi w sprawie zapewnienia prawidłowego wdrażania prawa Unii 16

8.1. Plany wdrażania: aktualna sytuacja 16

8.2. Dokumenty wyjaśniające: aktualna sytuacja 17

III. Postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego 20

IV. Przed rozpoczęciem postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego 22

1. Rozpoznanie problemu 22

1.1. Sprawy wszczynane z własnej inicjatywy 22

1.2. Skargi i petycje 22

2. „EU Pilot” 24

V. Etapy postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego 27

1. Etap przedprocesowy 27

2. Sprawy wniesione do Trybunału Sprawiedliwości na mocy art. 258 i art. 260 ust. 2 TFUE 30

VI. Transpozycja dyrektyw 32

1. Opóźnienia w transpozycji 32

2. Sprawy wniesione do Trybunału Sprawiedliwości na mocy art. 258 i art. 260 ust. 3 TFUE 35

VII. Wnioski 37

I. WPROWADZENIE

Skuteczne stosowanie prawa Unii ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienie korzyści płynących z polityk Unii Europejskiej społeczeństwu oraz przedsiębiorstwom. Gdy w centrum uwagi trafiają zagadnienia, takie jak badanie emisji spalin, nielegalne składowiska odpadów czy bezpieczeństwo i ochrona transportu, często problem nie tkwi w braku prawodawstwa unijnego, lecz raczej w jego nieskutecznym stosowaniu.

Państwa członkowskie są odpowiedzialne za terminową i prawidłową transpozycję dyrektyw do prawa krajowego, jak również za poprawne stosowanie oraz wdrażanie całego prawodawstwa UE (dorobku prawnego)[1]. Komisja, jako strażniczka traktatów, kontroluje środki państw członkowskich oraz gwarantuje zgodność prawa krajowego państw członkowskich z prawem Unii[2]. Jeśli państwo członkowskie nie zastosuje się do prawa Unii, Komisja może wszcząć postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i w stosownych przypadkach wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości. Jeżeli państwo członkowskie nie zastosuje się do orzeczenia Trybunału lub nie dopełni obowiązku zgłoszenia do Komisji środków transpozycji dyrektywy przyjętej w procedurze ustawodawczej, można zastosować kary pieniężne[3].

Lepsze stosowania prawa Unii stanowi dla Komisji Junckera sprawę priorytetową oraz kluczowy element Programu lepszego stanowienia prawa. Komisja po raz kolejny wyraziła swój zamiar zaangażowania się w poprawę stosowania prawa Unii w komunikacie z grudnia 2016 r., w którym określono bardziej strategiczne podejście do polityki dotyczącej postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego[4]. Ogłosiła, że nada priorytet postępowaniom w sprawie najpoważniejszych naruszeń prawa Unii, które mają wpływ na interesy obywateli i przedsiębiorstw.

Niniejsze sprawozdanie roczne przedstawia najważniejsze dokonania w obszarze polityki egzekwowania prawa w 2016 r. Struktura sprawozdania odzwierciedla wagę, jaki Komisja przykłada do egzekwowanie prawa w obszarach o największym znaczeniu politycznym. Komisja podjęła na przykład działania w zakresie egzekwowania prawa w obszarze rynku wewnętrznego, poświęcając szczególną uwagę przypadkom, w których państwa członkowskie nie ustanowiły lub nie zastosowały systemu sankcji mającego na celu powstrzymanie producentów samochodów przed naruszaniem prawodawstwa w sprawie emisji spalin. Kolejny przykład stanowi transpozycja przepisów UE w dziedzinie zamówień publicznych i koncesji do prawa krajowego; w tym przypadku konieczna jest pełna transpozycja prawa Unii do prawa krajowego i jego pełne wdrożenie, aby ułatwić małym i średnim przedsiębiorstwom ubieganie się o zamówienia publiczne i zmniejszyć koszty tej procedury, przy pełnym poszanowaniu unijnych zasad przejrzystości i konkurencji. Jeśli chodzi o obszary inne niż priorytetowe, w dokumentach uzupełniających sprawozdanie[5] sprawdza się również, czy w każdym państwie członkowskim i w każdym obszarze polityki prawidłowo stosowano prawo Unii oraz jakie wiązały się z tym trudności.

---

1 Art. 291 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).
2 Art. 17 TUE „[Komisja] czuwa [...] nad stosowaniem Traktatów i środków przyjmowanych przez instytucje na ich podstawie. Nadzoruje stosowanie prawa Unii […]".
3 Art. 260 ust. 2 i 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).
4 Komunikat „Prawo Unii: lepsze wyniki dzięki lepszemu stosowaniu", C(2016) 8600, Dz.U. C 18 z 19 stycznia 2017 r.
5 SWD (2017)259 i SWD(2017) 260.

II. EGZEKWOWANIE PRAWA W NAJWAŻNIEJSZYCH OBSZARACH POLITYKI

Zapewnienie lepszego stosowania i wdrażania unijnych instrumentów prawnych stanowi warunek wstępny realizacji ogółu polityk UE, a w szczególności priorytetów politycznych Komisji Junckera. Aby osiągnąć cele polityk UE, Komisja wykorzystuje obszerny zestaw narzędzi, w tym postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Sprawozdanie roczne za 2016 r. zawiera przegląd działań Komisji w tym zakresie.

Nowa polityka w zakresie egzekwowanie prawa – Komunikat „Prawo Unii: lepsze wyniki dzięki lepszemu stosowaniu"

W grudniu 2016 r. Komisja przyjęła nowy komunikat dotyczący polityki w zakresie egzekwowania prawa „Prawo UE: lepsze wyniki dzięki lepszemu stosowaniu"[6]**.** W komunikacie określono, w jaki sposób Komisja – jako strażniczka traktatów – zintensyfikuje wysiłki na rzecz zapewniania zgodności z prawem Unii. Bycie „większą i odważniejszą w odniesieniu do istotnych kwestii, a w kwestiach mniejszej wagi – mniejszą i skromniej działającą" powinno przełożyć się na bardziej strategiczne i wydajne podejście do egzekwowania prawa pod względem postępowania w przypadku naruszeń prawa. Wdrażając to podejście, Komisja powinna skoncentrować się na problemach, w przypadku których działanie Komisji w zakresie egzekwowania prawa może przynieść rzeczywistą zmianę, a także na priorytetach politycznych. W związku z tym Komisja będzie rozróżniała sprawy w oparciu o wartość dodaną, jaka może zostać osiągnięta w drodze postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Sprawy te będą zamykane przez Komisję, gdy uzna to za stosowne z punktu widzenia polityki.

Komisja skoncentruje się na sprawach, w których państwa członkowskie:

- nie dopełniły obowiązku zgłoszenia krajowych środków transpozycji lub w których na mocy tych środków dokonano transpozycji dyrektyw do prawa krajowego w sposób nieprawidłowy;
- nie dopełniły obowiązku zastosowania się do wyroku Trybunału Sprawiedliwości (jak określono w art. 260 ust. 2 TFUE); lub
- wyrządziły poważną szkodę interesom finansowym Unii lub naruszyły wyłączne kompetencje Unii.

Komisja będzie rygorystycznie podchodzić do przypadków, które ujawniają niedociągnięcia systemowe w systemie prawnym państwa członkowskiego. Są to m.in. sytuacje, w których przepisy krajowe lub ogólne praktyki utrudniają wszczynanie postępowania prejudycjalnego przed Trybunałem Sprawiedliwości. Komisja będzie również rygorystycznie podchodzić do przypadków, w których prawo krajowe uniemożliwia sądom krajowym uznanie pierwszeństwa prawa Unii. Komisja będzie również w pierwszej kolejności ścigała przypadki, w których prawo krajowe nie zapewnia skutecznych procedur odwoławczych w przypadku naruszenia prawa Unii lub w inny sposób uniemożliwia krajowym systemom wymiaru sprawiedliwości zapewnienie efektywnego stosowania prawa Unii. Komisja będzie przystępować niezwłocznie do badania takich naruszeń. Komisja będzie wszczynała postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego bez uciekania się do mechanizmu EU Pilot, chyba że skorzystanie z niego będzie jawiło się jako przydatne w danym przypadku.

Wdrażając to nowe podejście, Komisja będzie nadal doceniała istotną rolę, jaką odgrywają indywidualni skarżący w identyfikowaniu ogólniejszych problemów w zakresie egzekwowania prawa Unii, które mają wpływ na interesy obywateli i przedsiębiorstw. Zasadnicze znaczenie ma jednak zrozumienie przez obywateli charakteru postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i odpowiednie dostosowanie swoich oczekiwania. Wielu obywateli wnosi skargi w oczekiwaniu, że otrzymają rekompensatę finansową lub innego rodzaju zadośćuczynienie za naruszenie prawa Unii. Nie jest to celem postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. W związku z tym niektóre indywidualne sprawy dotyczące nieprawidłowego zastosowania przepisów, które nie wiążą się z ogólniejszą zasadą, można często skutecznie rozwiązać, stosując inne, bardziej odpowiednie mechanizmy na szczeblu unijnym i krajowym. W tego

[6] C(2016) 8600, Dz.U. C 18 z 19 stycznia 2017 r.

rodzaju sprawach w przypadku dostępności skutecznej ochrony prawnej Komisja co do zasady będzie kierować skarżących do organów na szczeblu krajowym.

Chociaż Komisja będzie dalej wspierać państwa członkowskie w ich wysiłkach na rzecz transpozycji, stosowania i wdrażania prawa Unii, zasadnicze znaczenie ma wywiązywanie się państw członkowskich z ich obowiązku poszanowania i egzekwowania przepisów, które same wspólnie wprowadziły. W tym względzie Komisja zaostrzy swoje podejście do sankcji za niedopełnienie obowiązku zgłoszenia krajowych środków transpozycji: w sprawach wniesionych do Trybunału Sprawiedliwości zgodnie z art. 258 w związku z art. 260 ust. 3 TFUE Komisja będzie teraz systematycznie występować do Trybunału o nakładanie kary w formie ryczałtu, jak również okresowej kary pieniężnej.

1. Pobudzenie zatrudnienia, wzrostu i inwestycji

Głównym priorytetem Komisji Junckera jest podniesienie konkurencyjności Europy oraz pobudzenie inwestycji, które przyczynią się do powstania nowych miejsc pracy. Wysiłki podejmowane na rzecz stworzenia właściwego otoczenia regulacyjnego w celu wsparcia przedsiębiorstw i tworzenia nowych miejsc pracy pójdą jednak na marne, jeżeli unijny dorobek prawny nie zostanie wdrożony prawidłowo i w terminie. Tym samym egzekwowanie stosowania i wdrażania prawa Unii przyczynia się również w znacznym stopniu do tworzenia nowych miejsc pracy, pobudzania wzrostu i inwestycji.

W 2016 r. działania Komisji w zakresie egzekwowania prawa koncentrowały się na wymienionych poniżej obszarach.

Egzekwowanie dorobku prawnego w zakresie swobodnego przepływu pracowników oraz bezpieczeństwa i higieny pracy

Komisja kontynuowała wysiłki zmierzające do zapewnienia równych szans na unijnym rynku pracy, sprawdzając kompletność i prawidłowość sposobu transpozycji przez państwa członkowskie dyrektyw w obszarach swobodnego przepływu pracowników oraz bezpieczeństwa i higieny pracy.

Termin transpozycji dwóch ważnych dyrektyw upłynął w 2016 r.: jedna z nich dotyczy egzekwowania praw w zakresie swobodnego przepływu pracowników[7], a druga egzekwowania praw pracowników delegowanych[8]. Ponieważ kilka państw członkowskich nie dopełniło obowiązku zgłoszenia ich środków transpozycji w terminie, we wrześniu 2016 r. Komisja wszczęła szereg postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

W obszarze bezpieczeństwa i higieny pracy termin transpozycji do prawa krajowego dyrektywy w sprawie wymagań w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa dotyczących narażenia na pola elektromagnetyczne[9] upłynął 1 lipca 2016 r. Dyrektywa stanowi istotny wkład w ochronę zdrowia pracowników. Komisja sprawdza krajowe środki transpozycji wprowadzone przez państwa członkowskie i wszczęła w 2016 r. szereg postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

Komisja kontynuowała sprawdzanie transpozycji do prawa krajowego dyrektywy w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania substancji i mieszanin[10] i wysłała zapytania do ośmiu państw członkowskich, aby zweryfikować prawidłowość wdrożenia dyrektywy dotyczącej ochrony przed zranieniami ostrymi narzędziami w sektorze szpitali i opieki zdrowotnej[11].

Egzekwowanie dorobku prawnego w zakresie ochrony środowiska

Egzekwując unijne przepisy dotyczące ochrony środowiska Komisja kierowała się potrzebą zapewnienia zdrowszego środowiska i silniejszej gospodarki o obiegu zamkniętym, w której zasoby są wykorzystywane w bardziej zrównoważony sposób. Komisja dążyła również do zapewnienie równych szans wszystkim państwom członkowskim i podmiotom gospodarczym, które muszą spełniać wymogi środowiskowe. Ścisłe egzekwowanie prawa pobudza również rynek do opracowywania innowacyjnych sposobów na zwiększenie efektywności wykorzystania zasobów oraz zmniejszenia zależności od importu, co z kolei zapewnia przewagę konkurencyjną unijnym przedsiębiorstwom oraz przyczynia się do tworzenia nowych miejsc pracy.

W niektórych państwach członkowskich utrzymują się znaczne niedociągnięcia we wdrażaniu oraz egzekwowaniu unijnego prawodawstwa dotyczącego ochrony środowiska, w szczególności w

---

7 Dyrektywa 2014/54/UE.
8 Dyrektywa 2014/67/UE.
9 Dyrektywa 2013/35/UE.
10 Dyrektywa 2014/27/UE.
11 Dyrektywa 2010/32/UE.

odniesieniu do gospodarowania odpadami, infrastruktury oczyszczania ścieków oraz zgodności z dopuszczalnymi wartościami jakości powietrza.

Komisja kontynuowała działania zmierzające do usunięcia wspomnianych braków za pomocą środków prawnych, ale również w drodze ścisłej współpracy z organami krajowymi i innymi zainteresowanymi podmiotami, aby pomóc w zapewnieniu zgodności. W tym kontekście w 2016 r. Komisja rozpoczęła przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska[12]. Proces ten ma na celu poszerzenie wspólnej wiedzy na temat luk we wdrażaniu unijnego prawodawstwa dotyczącego ochrony środowiska i polityki w każdym państwie członkowskim, a także wyeliminowanie podstawowych przyczyn tych luk. Komisja dąży również do zapewnienia rozwiązań, które uzupełniają egzekwowanie prawa, oraz zachęca do wymiany dobrych praktyk. Podstawą przeglądu są sporządzane co 2 lata sprawozdania dotyczące poszczególnych państw, które będą koncentrować się na najistotniejszych tematach w dziedzinie przepisów i polityki z zakresu ochrony środowiska w każdym państwie członkowskim. Sprawozdanie te będą stanowiły przygotowanie do dialogów z każdym państwem członkowskim i na szczeblu krajowym.

Egzekwowanie dorobku prawnego w zakresie rolnictwa

W swej strategii egzekwowania prawa Komisja skupiła się na zapewnieniu wdrożenia tych środków polityki rolnej, które najbardziej przyczyniają się do tworzenia nowych miejsc pracy i wspierają wzrost gospodarczy. Środki te przyczyniają się również do tworzenia pogłębionego i bardziej sprawiedliwego rynku wewnętrznego.

Wspólna polityka rolna (WPR) i egzekwowanie przepisów UE w tej dziedzinie pomaga zwiększyć zarówno konkurencyjność, jak i orientację rynkową sektora pierwotnego, jednocześnie chroniąc rolników przed nagłymi i silnymi zakłóceniami w funkcjonowaniu rynku. Nadrzędnym celem jest utrzymanie działalności rolniczej w Europie.

W 2016 r. Komisja zwróciła szczególną uwagę na wdrożenie przez wszystkie państwa członkowskie przepisów dotyczących płatności bezpośrednich, które stanowiły zasadniczy element reformy WPR przeprowadzonej w 2014 r. Po zbadaniu zgodności ustawodawstwa krajowego z przepisami unijnymi Komisja nawiązała dialogi w ramach EU Pilot z szeregiem państw członkowskich.

Komisja koncentrowała się również na aktywnym monitorowaniu prawidłowej, przejrzystej i terminowej transpozycji do prawa krajowego wszystkich państw członkowskich unijnych dyrektyw dotyczących rolnictwa. Miało to na celu stworzenie pewności prawa oraz umożliwienie obywatelom i przedsiębiorstwom czerpanie korzyści z szans, jakie oferuje jednolity rynek. Komisja udzieliła wsparcia państwom członkowskim, aby pomóc im wdrożyć w terminie dyrektywę dotyczącą kazein i kazeinianów[13] (do 22 grudnia 2016 r.).

Egzekwowanie dorobku prawnego w zakresie gospodarki morskiej i rybołówstwa

Realizując strategię egzekwowanie prawa w 2016 r., Komisja skupiała się na obszarach ochrony i kontroli rybołówstwa, które są kluczowe dla budowy gospodarki o obiegu zamkniętym charakteryzującej się zrównoważonym zużyciem zasobów rybnych, zapewniającym wzrost gospodarczy i tworzenie nowych miejsc pracy w sektorze gospodarki rybnej w perspektywie długoterminowej. Szczególną uwagę Komisja poświęciła systemowym brakom w krajowych systemach monitorowania rybołówstwa, z powodu których nie wykrywa się nielegalnej działalności połowowej, co działa z kolei na szkodę sektora, osłabiając jego zrównoważoność. W kilku sprawach zajęto się również problemem naruszania wyłącznej kompetencji zewnętrznej UE, aby pomóc w osiągnięciu unijnego celu stania się silniejszym graczem na arenie międzynarodowej w dziedzinie rybołówstwa. Po upływie w dniu 18 września 2016 r. terminu transpozycji do prawa krajowego niektórych przepisów dyrektywy dotyczącej planowania przestrzennego obszarów morskich[14] Komisja

[12] COM(2016) 316 final.
[13] Dyrektywa (UE) 2015/2203.
[14] Dyrektywa 2014/89/UE.

wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko pięciu państwom członkowskim w związku z uchybieniem obowiązkowi zgłoszenia krajowych środków transpozycji. Powodem wszczęcia pozostałych trzech spraw była częściowa transpozycja do prawa krajowego.

2. Połączony „jednolity rynek cyfrowy”

W 2016 r. w ramach strategii Komisji dotyczącej egzekwowania prawa w obszarach związanych z sieciami łączności, treściami oraz technologiami komunikacyjnymi wyznaczano priorytety w kilku sektorach. Należą do nich m.in. elementy strukturalne prawodawstwa w zakresie łączności elektronicznej, takie jak niezależność krajowych organów regulacyjnych, poszanowanie procedur konsultacji w ramach procesu przeglądu rynku, gospodarka widmem oraz swoboda przedsiębiorczości. W ramach działań związanych z egzekwowaniem prawa Komisja zajęła się również przepisami mającymi kluczowe znaczenie dla utrzymania wewnętrznego rynku usług audiowizualnych, takich jak zasada kraju pochodzenia oraz swoboda odbioru.

Komisja wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko większości państw członkowskich w związku z uchybieniem obowiązkowi całkowitej transpozycji do prawa krajowego dyrektywy dotyczącej redukcji kosztów realizacji sieci szerokopasmowej[15] i dyrektywy dotyczącej zbiorowego zarządzania prawami[16]. Komisja podjęła dalsze kroki w toku postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczętego wcześniej w związku z brakiem transpozycji do prawa krajowego dyrektywy w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego („dyrektywa PSI”)[17]. Komisja prowadziła również rozmowy z państwami członkowskimi, aby rozwiązać problemy dotyczące zgodności. Dotyczyły one na przykład uzgodnienia kwestii praktycznych służących prawidłowemu wdrożeniu rozporządzenia w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania (e-IDAS) i prawidłowej transpozycji dyrektywy w sprawie zbiorowego zarządzania prawami autorskimi.

3. Stabilna unia energetyczna z perspektywiczną polityką w kwestii zmiany klimatu

W opracowanej przez Komisję „strategii ramowej na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu”[18] stwierdzono, że „pełne wdrożenie i ścisłe egzekwowanie obowiązujących przepisów dotyczących energii jest podstawą dla ustanowienia unii energetycznej”.

Komisja ściśle monitorowała stosowanie dorobku prawnego w zakresie polityki klimatycznej i energetycznej. Przeprowadzała systematyczne kontrole przestrzegania i transpozycji przez państwa członkowskie szeregu dyrektyw. Ponadto Komisja kontynuowała już wszczęte postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w odniesieniu do:

- dyrektyw w sprawie trzeciego pakietu energetycznego[19],
- dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków[20],
- dyrektywy w sprawie ochrony zdrowia ludności w odniesieniu do substancji promieniotwórczych w wodzie przeznaczonej do spożycia przez ludzi[21],
- dyrektywy w sprawie odpadów promieniotwórczych[22],
- dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej[23],
- dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa na obszarach morskich[24],

---

15 Dyrektywa 2014/61/UE.
16 Dyrektywa 2014/26/UE.
17 Dyrektywa 2013/37/UE.
18 COM(2015) 80.
19 Dyrektywy 2009/72/WE i 2009/73/WE.
20 Dyrektywa 2010/31/UE.
21 Dyrektywa 2013/51/Euratom.
22 Dyrektywa 2011/70/Euratom.
23 Dyrektywa 2012/27/UE.
24 Dyrektywa 2013/30/UE.

- dyrektywy w sprawie odnawialnych źródeł energii,[25]
- dyrektywy w sprawie zapasów naftowych[26],
- rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa dostaw gazu[27],
- dyrektyw w sprawie unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji[28],
- dyrektywy w sprawie jakości paliwa[29], oraz
- dyrektywy w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla[30].

Po przeprowadzeniu kontroli zgodności Komisja nawiązała w 2016 r. dialogi z kilkoma państwami członkowskimi w ramach EU Pilot. Po przeprowadzeniu systematycznych kontroli zgodności oraz w związku z brakiem sprawozdawczości w sprawie efektywności energetycznej i w dziedzinie energii jądrowej Komisja wszczęła również 31 postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

4. Pogłębiony i bardziej sprawiedliwy rynek wewnętrzny oparty na wzmocnionej bazie przemysłowej

Jednolity rynek daje ogromne możliwości europejskim przedsiębiorstwom, a konsumentom większą możliwość wyboru oraz niższe ceny. Pozwala obywatelom podróżować, mieszkać, pracować i studiować w dowolnym miejscu. Korzyści te nie mają jednak szansy zaistnieć, jeżeli przepisy dotyczące jednolitego rynku nie są stosowane i wdrażane lub gdy ograniczają je inne bariery.

Egzekwowanie dorobku prawnego w zakresie konkurencji

Działania Komisji związane z egzekwowaniem prawa w obszarze konkurencji koncentrowały się na zapewnieniu zgodności z unijnymi zasadami ochrony konkurencji i pomocy państwa. W 2016 r. Komisja kontynuowała postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego mające zapobiec potencjalnemu wzmocnieniu pozycji dominującej podmiotu zasiedziałego na rynku energii elektrycznej w jednym z państw członkowskich. Postępowanie to było związane ze środkami podjętymi przez to państwo członkowskie w celu udzielenia większości koncesji w sektorze energii hydroelektrycznej na bardzo długi okres podmiotowi zasiedziałemu bez przeprowadzania postępowania o udzielenie zamówienia.

Egzekwowanie decyzji w sprawie pomocy państwa jest niezbędne, jeżeli kontrole pomocy państwa przeprowadzane przez Komisję mają być wiarygodne. W 2016 r. Komisja zdecydowała się wnieść do Trybunału Sprawiedliwości sprawę przeciwko Grecji na mocy art. 260 ust. 2 TFUE w związku z uchybieniem obowiązkowi wykonania decyzji Komisji o odzyskaniu środków w sprawie Hellenic Shipyards z 2008 r. i wykonania wyroku Trybunału z 2013 r.[31]

Komisja pomagała państwom członkowskim we wdrażaniu dyrektywy w sprawie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji[32] i dalej będzie podejmować znaczące wysiłki, aby zapewnić jej terminowe i prawidłowe wdrożenie.

Egzekwowanie dorobku prawnego w zakresie jednolitego rynku, przemysłu, przedsiębiorczości i MŚP

W swojej strategii jednolitego rynku Komisja[33] przewiduje opracowanie kultury przestrzegania przepisów i ich inteligentnego egzekwowania. Wiąże się to ze stosowaniem holistycznego podejścia do egzekwowania przepisów rynku wewnętrznego. Podejście to obejmuje wszystkie etapy

---

25 Dyrektywa 2009/28/WE.
26 Dyrektywa 2009/119/WE.
27 Rozporządzenie (UE) nr 994/2010.
28 Dyrektywy 2008/101/WE i 2009/29/WE.
29 Dyrektywa 2009/30/WE.
30 Dyrektywa 2009/31/WE.
31 Sprawa C-246/12P; Ellinika Nafpigeia przeciwko Komisji.
32 Dyrektywa 2014/104/UE.
33 COM(2015) 550 final.

kształtowania polityki, od jej opracowania po transpozycję do prawa krajowego, wdrożenie i inteligentne egzekwowanie przepisów o jednolitym rynku, zgodnie z zasadami lepszego stanowienia prawa. Obejmuje ono m.in. lepsze uwzględnienie kwestii oceny oraz egzekwowania prawa na etapie opracowywania polityki, a także zapewnienie państwom członkowskim i podmiotom gospodarczym większego wsparcia i lepszych wytycznych w zakresie wdrażania przepisów dotyczących rynku wewnętrznego. Nadrzędnym celem jest poprawa zgodności w szczególności z przepisami dotyczącymi jednolitego rynku i całego prawa Unii.

Zgodnie z tym podejściem Komisja oferuje państwom członkowskim wskazówki. W ten sposób Komisja działała również w 2016 r., zapewniając jasność przepisów prawa, na przykład przepisów UE stosowanych w innowacyjnych dziedzinach, takich jak gospodarka dzielenia się i handel elektroniczny[34]. Komisja oferuje wskazówki również obywatelom Unii i przedsiębiorstwom, aby zapewnić im możliwość korzystania z praw przysługujących im na mocy przepisów dotyczących jednolitego rynku. Działanie to polega na wskazaniu im odpowiedniego mechanizmu dochodzenia roszczeń, takiego jak SOLVIT. Jednocześnie materiał dowodowy zebrany w ramach spraw prowadzonych przez SOLVIT może pomóc Komisji w identyfikowaniu potencjalnych naruszeń prawa Unii, co czyni z SOLVIT narzędzie inteligentnego egzekwowania przepisów.

W 2016 r. Komisja zastosowała podejście polegające na inteligentnym egzekwowaniu przepisów m.in. w dwóch konkretnych obszarach. W odniesieniu do sektora usług Komisja zażądała, aby dziewięć państw członkowskich usunęło nadmierne i nieuzasadnione przeszkody uniemożliwiające świadczenie usług na całym obszarze rynku wewnętrznego. Stwierdziła, że wymogi nałożone na niektórych usługodawców w tych państwach członkowskich są sprzeczne z dyrektywą usługową[35]. Ponadto Komisja bardzo uważnie śledzi działania organów krajowych w dziedzinie przemysłu samochodowego, które mają na celu egzekwowanie obowiązujących przepisów UE. W 2016 r. Komisja wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko siedmiu państwom członkowskim w związku z niewypełnieniem przez nie zobowiązań wynikających z przepisów UE dotyczących homologacji typu pojazdu[36]. Postępowania te dotyczyły głównie nieustanowienia albo niestosowania systemu sankcji odstraszającego producentów samochodów od naruszania przepisów dotyczących emisji spalin.

Ponadto Komisja wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom przeciwko większości państw członkowskich ze względu na brak pełnej transpozycji do prawa krajowego dyrektyw w sprawie zamówień publicznych[37], metrologii prawnej[38], zaawansowanej inżynierii i systemów produkcji[39], materiałów wybuchowych do użytku do celów cywilnych i produktów związanych z obronnością[40] oraz systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym[41].

Egzekwowanie dorobku prawnego w zakresie unii rynków kapitałowych i usług finansowych

Celem unii rynków kapitałowych jest ułatwienie dostępu do finansowania innowacyjnym przedsiębiorstwom, przedsiębiorstwom typu *start-up* oraz małym i średnim przedsiębiorstwom. Ma ona prowadzić do zwiększenia atrakcyjności unijnych rynków kapitałowych dla inwestorów detalicznych i instytucjonalnych i do dalszego rozwoju inwestycji transgranicznych. Celem unii rynków kapitałowych jest również pomoc w przywróceniu stabilności finansowej w sektorze finansowym oraz zaufania do tego sektora po kryzysie.

---

34 COM(2016) 356 final.
35 Dyrektywa 2006/123/WE.
36 Dyrektywa 2007/46/WE i rozporządzenie (WE) nr 715/2007.
37 Dyrektywa 2014/23/UE, dyrektywa 2014/24/UE, dyrektywa 2014/25/UE.
38 Dyrektywy 2014/31/UE, 2014/32/UE i2015/13/UE.
39 Dyrektywy 2013/53/UE, 2014/29/UE, 2014/30/UE, 2014/33/UE, 2014/34/UE, 2014/35/UE, 2014/53/UE i2014/68/UE.
40 Dyrektywy 2014/28/UE i 2016/970/UE.
41 Dyrektywa 2013/55/UE.

Opracowany przez Komisję w 2015 r. „Plan działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych”[42] został uzupełniony we wrześniu 2016 r. przez komunikat „Unia rynków kapitałowych – przyspieszenie reformy”[43]. Działanie Komisji w zakresie egzekwowania przepisów wspiera tę inicjatywę przez eliminację krajowych barier dla inwestycji transgranicznych (takich jak np. „złote akcje” czy ograniczenia inwestycji) i zapewnienie pełnego wdrożenia dyrektyw w sprawie unii rynków kapitałowych dotyczących rynków kapitałowych. Komisja wszczęła na przykład postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom przeciwko 21 państwom członkowskim w związku z transpozycją dyrektywy w sprawie przejrzystości[44], której celem jest zapewnienie ujawniania przez emitentów papierów wartościowych określonych kluczowych informacji na temat ich operacji.

W następstwie kryzysu finansowego przyjęto szereg dyrektyw, aby szerzej otworzyć unijny rynek usług finansowych oraz zwiększyć odporność i stabilność sektora finansowego. Do kluczowych środków należą dyrektywy o rachunkowości i o badaniach sprawozdań finansowych[45], dyrektywa w sprawie przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe[46] i dyrektywa o kredycie hipotecznym[47]. W 2016 r. działania Komisji w zakresie egzekwowania prawa skoncentrowały się na zapewnieniu pełnego wdrożenia tych dyrektyw poprzez sprawdzenie ich kompletnej i prawidłowej transpozycji do prawa krajowego. Komisja wszczęła na przykład postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom przeciwko 20, 16 i 18 państwom członkowskim w związku z opóźnieniami w transpozycji, odpowiednio, dyrektywy o kredycie hipotecznym, dyrektywy w sprawie przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe i dyrektywy o badaniach sprawozdań finansowych.

Egzekwowanie dorobku prawnego w zakresie opodatkowania i ceł

Po wydaniu przez Trybunał wyroków dotyczących wykładni dyrektywy VAT i dyrektywy w sprawie podatku akcyzowego Komisja położyła nacisk na zapewnienie stosowania tych wyroków we wszystkich państwach członkowskich. Ponadto Komisja zbadała kilka spraw odnoszących się do opodatkowania samochodów, ponieważ odkryła, że naruszona została zasada neutralności podatku rejestracyjnego od samochodów.

W obszarze podatków bezpośrednich Komisja kontynuowała sprawdzanie, czy w całej UE stosowaną są równe zasady opodatkowania w przypadku spadków transgranicznych i pracowników przygranicznych (którzy mieszkają w jednym państwie członkowskim, a pracują w drugim) i osób faktycznie przemieszczających się z jednego państwa członkowskiego UE do drugiego. W ramach *planu działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych* Komisja rozpoczęła nowe badanie dotyczące dyskryminacyjnych praktyk podatkowych utrudniających inwestycje transgraniczne prowadzone przez fundusze emerytalno-rentowe i zakłady ubezpieczeń na życie.

W związku z odnośnym wyrokiem Trybunału[48] Komisja rozpoczęła również horyzontalne kontrole zgodności, aby zbadać proporcjonalność grzywien określonych przez państwa członkowskie za wwożenie do UE niezgłoszonych środków pieniężnych.

Egzekwowanie dorobku prawnego w zakresie ochrony konsumentów

Na początku 2016 r. Komisja utworzyła europejską platformę internetowego rozstrzygania sporów[49]. Ułatwia ona pozasądowe rozstrzyganie sporów wynikających z umów sprzedaży lub umów o świadczenie usług, które unijni konsumenci zawarli przez internet. Warunkiem wstępnym funkcjonowania platformy jest wdrożenie i prawidłowe stosowanie przez państwa członkowskie

42 COM(2015) 468 final.
43 COM(2016) 601 final.
44 Dyrektywa 2013/50/UE.
45 Dyrektywy 2013/34/UE i 2014/56/UE.
46 Dyrektywa 2014/91/UE.
47 Dyrektywa 2014/17/UE.
48 Chmielewski, C-255/14.
49 Rozporządzenie (UE) nr 524/2013.

dyrektywy w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich. Z związku z tym dyrektywa ta stanowi priorytet dla Komisji w ramach jej działań egzekwujących prawo[50].

W 2016 r. Komisja kontynuowała ocenę kompletności i prawidłowości krajowych środków służących transpozycji dyrektywy w sprawie praw konsumentów[51].

Pod koniec 2016 r. toczyło się jeszcze trzynaście postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z transpozycją do prawa krajowego dyrektywy w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych[52]. Wiele państw członkowskich zapoczątkowało zmiany ustawodawstwa, aby dostosować swoje ustawodawstwo do dyrektywy. Ponadto w maju 2016 r. Komisja opublikowała zmienione wytyczne dotyczące stosowania dyrektywy. Wytyczne te mają na celu poprawę zgodności z dyrektywą, zwłaszcza w przypadku nowych modeli biznesowych i operatorów rynku w ramach gospodarki cyfrowej.

Komisja wszczęła również postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z niedopełnieniem obowiązku zgłoszenia środków transpozycji dyrektywy w sprawie rachunków płatniczych[53]. Dyrektywa ta nakłada na wszystkie państwa członkowskie UE obowiązek zapewnienia konsumentom dostępu do podstawowego rachunku płatniczego i ułatwia im porównywanie opłat pobieranych przez banki za takie rachunki. Ustanowiono w niej również szybką i prostą procedurę dla konsumentów przenoszących swój rachunek płatniczy do innego banku lub dostawcy usług płatniczych.

Prowadzone przez Komisję prace związane z egzekwowaniem wdrożenia dyrektywy w sprawie zorganizowanych podróży[54] doprowadziły do zmian ustawodawstwa w pięciu państwach członkowskich. W 2016 r. Komisja wspierała ponadto państwa członkowskie w ich wysiłkach na rzecz transpozycji dyrektywy do prawa krajowego, organizując dla krajowych ekspertów trzy warsztaty poświęcone transpozycji[55].

Jedna ze spraw o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego dotycząca prawidłowej transpozycji do prawa krajowego dyrektywy w sprawie umów *timeshare*[56] wciąż jest w toku; Komisja zamknęła pozostałe sprawy w 2016 r. w związku z wprowadzeniem przez zainteresowane państwa członkowskie zmian ustawodawstwa.

Egzekwowanie dorobku prawnego *w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa żywności*

Realizując w 2016 r. strategię egzekwowania prawa w dziedzinie ochrony zdrowia, Komisja skupiła się na weryfikowaniu zgodności ustawodawstwa krajowego z dyrektywą o tkankach i komórkach ludzkich[57] oraz z dyrektywą w sprawie transgranicznej opieki zdrowotnej[58], a w stosownych przypadkach także na prowadzeniu postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

W dziedzinie dobrostanu zwierząt osiągnięto zgodność z wymogami dyrektywy dotyczącej kurek niosek i dyrektywy dotyczącej grupowego przebywania loch, w związku z czym Komisja zamknęła większość postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego[59].

---

50 Dyrektywa 2013/11/UE.
51 Dyrektywa 2011/83/UE.
52 Dyrektywa 2005/29/WE.
53 Dyrektywa 2014/92/UE.
54 Dyrektywa 90/314/EWG.
55 Dyrektywa 2015/2302/UE, której termin transpozycji do prawa krajowego upływa w dniu 1 stycznia 2018 r.
56 Dyrektywa 2008/122/WE.
57 Dyrektywa 2004/23/WE.
58 Dyrektywa 2011/24/UE.
59 Dyrektywy 1999/74/WE i 2008/120/WE.

Egzekwowanie dorobku prawnego w zakresie mobilności i transportu

W tym obszarze Komisja wszczęła i przeprowadziła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w odniesieniu do kwestii mających bezpośredni wpływ na ukończenie budowy rynku wewnętrznego, w szczególności takich jak:

- dyskryminacyjne opłaty pobierane od użytkowników samochodów osobowych;
- ograniczenia w dostępie do wykonywania zawodu przewoźnika drogowego;
- przeszkody ograniczające swobodę przedsiębiorczości spowodowane zatrudnianiem rozładowców na warunkach monopolistycznych; oraz
- ograniczenia w zakresie świadczenia usług transportowych oraz swobodnego przepływu towarów wynikające z krajowych przepisów dotyczących płacy minimalnej.

W 2016 r. państwa członkowskie zintensyfikowały swoje wysiłki w celu osiągnięcia zgodności z przepisami dyrektywy w sprawie interoperacyjności systemów elektronicznych opłat drogowych[60]. Komisja mogła zatem zamknąć postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego prowadzone przeciwko kilku państwom członkowskim. Większość państw członkowskich nie była jednak w stanie dokonać w terminie transpozycji dyrektywy w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych[61].

Komisja skoncentrowała swoje wysiłki również na kwestiach bezpieczeństwa, w szczególności w sektorze morskim. Zintensyfikowała ona monitorowanie stosowania prawa Unii w tym obszarze i w 2016 r. wszczęła lub prowadziła kilka postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w zakresie stosowania prawa Unii w dotyczącego dochodzeń w sprawie wypadku[62], kontroli przeprowadzanej przez państwo portu[63] oraz kwestii związanych z państwem bandery[64]. Komisja kontynuowała kontrole zgodności dotyczące wdrożenia dyrektywy w sprawie praw jazdy[65] i trzech dyrektyw w sprawie kolei[66].

5. Pogłębiona i bardziej sprawiedliwa unia gospodarcza i walutowa

Celem przepisów dotyczących unii bankowej UE jest zapewnienie, aby banki były silniejsze i lepiej nadzorowane, a także aby w razie potrzeby istniała możliwość łatwiejszego rozwiązania problemów, bez konieczności sięgania po pieniądze podatników. W następstwie kryzysu finansowego UE przyjęła szereg środków mających na celu dalsze otwarcie unijnego jednolitego rynku usług finansowych dla konsumentów i przedsiębiorstw, poprawę nadzoru nad instytucjami finansowymi oraz zwiększenie odporności i stabilności sektora finansowego. Te nowe ramy prawne opierają się na środkach takich jak czwarta dyrektywa w sprawie wymogów kapitałowych[67], dyrektywa w sprawie systemów gwarancji depozytów[68] i dyrektywa w sprawie działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków[69]. W 2016 r. Komisja, prowadząc działania w zakresie egzekwowania prawa, skoncentrowała się na sprawdzaniu kompletności i prawidłowości transpozycji przedmiotowych dyrektyw do prawa krajowego. Komisja m.in. skierowała do szeregu państw członkowskich uzasadnione opinie dotyczącą niekompletności przeprowadzonej przez nie transpozycji czwartej dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych i dyrektywy w sprawie działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków.

---

60 Dyrektywa 2004/52/WE.
61 Dyrektywa 2014/94/UE.
62 Dyrektywa 2009/18/WE.
63 Dyrektywa 2009/16/WE.
64 Dyrektywa 2009/15/WE.
65 Dyrektywa 2006/126/WE.
66 Dyrektywy 2012/34/UE, 2008/57/WE i 2004/49/WE.
67 Dyrektywa 2013/36/UE.
68 Dyrektywa 2014/49/UE.
69 Dyrektywa 2014/59/UE.

6. Obszar sprawiedliwości i przestrzegania praw podstawowych, którego podstawą jest wzajemne zaufanie

Komisja traktuje priorytetowo działania w sprawie uchybień zobowiązaniom, które ujawniają niedociągnięcia systemowe podważające funkcjonowanie ram instytucjonalnych UE. Dotyczy to w szczególności uchybień, które wpływają na zdolność krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości do działania na rzecz efektywnego egzekwowania prawa Unii. Jednym z przypadków, w których działanie Komisji odgrywa zasadniczą rolę, jest sytuacja, w której „krajowe środki ochronne w zakresie praworządności" nie są już w stanie przeciwdziałać systemowemu zagrożeniu dla rządów prawa. Wiąże się to z faktem, że utrzymanie praworządności stanowi warunek wstępny funkcjonowania wszystkich praw i obowiązków wynikających z traktatów.

W tym kontekście Komisja podjęła działania w oparciu o ramy UE na rzecz praworządności[70], aby odpowiednio zareagować na znaczące zmiany w polskim systemie prawnym, które zakłócają prawidłowe funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego oraz osłabiają jego skuteczność. Po przyjęciu opinii w sprawie sytuacji w Polsce w dniu 1 czerwca 2016 r. Komisja przyjęła pierwsze zalecenie w dniu 27 lipca oraz drugie zalecenie w dniu 21 grudnia. Komisja była zaniepokojona wystąpieniem systemowego zagrożenia dla rządów prawa w Polsce. Jest ono związane z uniemożliwieniem Trybunałowi Konstytucyjnemu zapewnienia w pełni skutecznej kontroli konstytucyjności w wyniku reform wprowadzonych w 2015 i 2016 r. Sytuacja ta ma negatywny wpływ na integralność, stabilność i prawidłowe funkcjonowanie Trybunału, które są jedną z podstawowych gwarancji praworządności w Polsce.

W obszarze **swobodnego przepływu osób** Komisja przeprowadziła kompleksową ocenę zgodności nowego ustawodawstwa krajowego uchwalonego w Republice Czeskiej, Irlandii i na Słowacji z przepisami UE w zakresie swobodnego przepływu osób i praw pobytu przysługujących obywatelom Unii.

W obszarze **prawa karnego i procesowego** przyjęto trzy nowe dyrektywy, kończąc w ten sposób plan działań w zakresie praw proceduralnych. Dyrektywy te dotyczą wzmocnienia niektórych aspektów domniemania niewinności i prawa do obecności na własnej rozprawie w postępowaniu karnym[71], gwarancji procesowych dla dzieci[72] i prawa do pomocy prawnej[73]**.** Jednocześnie transpozycja dyrektywy w sprawie praw ofiar[74] do prawa krajowego nie została ukończona w dziewięciu państwach członkowskich. W 2016 r. Komisja oceniła również prawidłowość dokonanej przez państwa członkowskie transpozycji dyrektyw w sprawie prawa do tłumaczenia ustnego i tłumaczenia pisemnego[75] oraz prawa do informacji w postępowaniu karnym[76]**.**

Niemal wszystkie państwa członkowskie ukończyły transpozycję dyrektywy w sprawie europejskiego nakazu ochrony[77]. Stosowanie tego instrumentu w praktyce uzależnione jest od świadomości użytkowników (ofiar i prawników praktyków). Do dnia dzisiejszego zaledwie kilka środków ochrony zostało uznanych w innych państwach. Komisja zobowiązała się opublikować sprawozdanie ze stosowania tego instrumentu, gdy dostępnych będzie więcej danych o liczbie wydanych lub uznanych nakazów.

---

70 COM(2014) 158 final/2.
71 Dyrektywa 2016/343.
72 Dyrektywa 2016/800.
73 Dyrektywa 2016/1919.
74 Dyrektywa 2012/29/UE.
75 Dyrektywa 2010/64/UE.
76 Dyrektywa 2012/13/UE.
77 Dyrektywa 2011/99/UE.

W wrześniu 2016 r. Komisja wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom przeciwko 18 państwom członkowskim w związku z brakiem zgłoszenia krajowych środków służących transpozycji dyrektywy w sprawie sankcji karnych za nadużycia na rynku[78].

W dziedzinie **ochrony danych** nowe ogólne rozporządzenie o ochronie danych[79] przyjęte w 2016 r. uchyli i zastąpi od dnia 25 maja 2018 r. istniejące prawodawstwo[80]. Komisja przeanalizuje swoje prace w zakresie egzekwowania prawa w związku z wprowadzeniem tego nowego dorobku prawnego. Ponadto Komisja rozpoczęła prace przygotowawcze mające na celu pomoc państwom członkowskim i zainteresowanym podmiotom we wdrożeniu i stosowaniu nowej dyrektywy dotyczącej policji i organów wymiaru sprawiedliwości[81], która zastąpi obowiązującą obecnie decyzję ramową[82].

W 2016 r. prowadzono prace na rzecz egzekwowania prawa w kontekście **Europejskiej agendy bezpieczeństwa**[83] i prac nad nowo powstającą unią bezpieczeństwa. Od września 2016 r. Komisja stworzyła specjalną tekę komisarza i powierzyła mu obowiązek wdrożenia unii bezpieczeństwa.

Działania na rzecz egzekwowanie prawa wpłynęły na reakcję Komisji na tragiczne ataki terrorystyczne, które miały miejsce w 2016 r. Wszczęto postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu nieprawidłowego wdrożenia rozporządzenia w sprawie wprowadzania do obrotu i używania prekursorów materiałów wybuchowych[84]. Komisja wszczęła również pierwsze postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z instrumentami przynależącymi do wcześniejszego „trzeciego filaru". Postępowania te zostały wszczęte w związku z brakiem zgłoszenia krajowych środków służących do wdrożenia „inicjatywy szwedzkiej"[85] w sprawie uproszczenia wymiany informacji i danych wywiadowczych między unijnymi organami ścigania i w związku z niedopełnieniem obowiązku zastosowania się do decyzji w sprawie konwencji z Prüm[86] dotyczących wymiany informacji w celu zwalczenia terroryzmu i poważnej przestępczości.

Komisja zakończyła kontrolę transpozycji do prawa krajowego dyrektyw dotyczących walki z handlem ludźmi[87] i wykorzystywaniem seksualnym dzieci[88]. Komisja zamknęła niemal wszystkie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z brakiem zgłoszenia krajowych środków służących do wdrożenia tych dyrektyw. Komisja prowadziła jednak dalej postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z brakiem zgłoszenia krajowych środków służących wdrożeniu dyrektywy dotyczącej ataków na systemy informatyczne[89]. Wszczęła również postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z niedopełnieniem obowiązku zgłoszenia krajowych środków wdrażania dyrektywy w sprawie zabezpieczenia i konfiskaty narzędzi służących do popełnienia przestępstwa i korzyści pochodzących z przestępstwa. [90]

Komisja regularnie zdaje Parlamentowi Europejskiemu, Radzie Europejskiej i Radzie sprawozdanie dotyczące postępów w dążeniu do efektywnej i prawdziwej unii bezpieczeństwa. Obejmuje ono wkład działań Komisji w zakresie egzekwowania prawa w konsolidację unii bezpieczeństwa.

---

78 Dyrektywa 2014/57/UE.
79 Rozporządzenie (UE) 2016/679.
80 Dyrektywa 95/46/WE.
81 Dyrektywa (UE) 2016/680.
82 Decyzja ramowa Rady 2008/977/WSiSW.
83 COM(2015) 185 final.
84 Rozporządzenie (UE) nr 98/2013.
85 Decyzja ramowa Rady 2006/960/WSiSW.
86 Decyzje 2008/615/WSiSW i 2008/616/WSiSW.
87 Dyrektywa 2011/36/UE.
88 Dyrektywa 2011/93/UE.
89 Dyrektywa 2013/40/UE.
90 Dyrektywa 2014/42/UE.

7. W kierunku nowej polityki w dziedzinie migracji

Reakcja Komisji na zmieniającą się sytuację migracyjną i bezpieczeństwa przejawia się w jej działaniach na rzecz egzekwowania **Europejskiego programu w zakresie migracji**[91] oraz przedstawianych przez nią regularnych pakietach wdrożeniowych.

W tym zakresie w 2016 r. Komisja prowadziła działania następcze dotyczące postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, które wszczęła w 2015 r. w związku z brakiem zgłoszenia lub nieprawidłowym wdrożeniem instrumentów w ramach wspólnego europejskiego systemu azylowego. Komisja przekazała uzasadnione opinie tym państwom członkowskim, które jeszcze nie zgłosiły krajowych środków transpozycji dyrektywy w sprawie procedur azylowych[92] i dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania[93]. Podobnie postąpiła w przypadku państw członkowskich, które nie zgłosiły środków mających na celu pełną transpozycję dyrektywy rozszerzającej zakres procedury rozpatrywania wniosków o przyznanie statusu rezydenta długoterminowego na osoby objęte ochroną międzynarodową[94]. Komisja zdecydowała o zamknięciu trzech wszczętych w 2015 r. postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczących nieprawidłowego wdrażania rozporządzenia Eurodac[95].

Prawidłowe wdrożenie dyrektywy powrotowej[96] ma w dalszym ciągu kluczowe znaczenie dla osiągnięcia celów programu dotyczących zwalczania nielegalnej migracji i zapobiegania jej. Komisja wystosowała uzasadnioną opinię dotyczącą nieprawidłowego wdrażania tej dyrektywy do jednego państwa członkowskiego. Komisja regularnie składa sprawozdania dotyczące wdrożenia Europejskiego programu w zakresie migracji.

Komisja wszczęła również postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z niedopełnienia obowiązku zgłoszenia krajowych środków wdrażających dyrektywę w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w charakterze pracowników sezonowych[97].

8. Współpraca z państwami członkowskimi w sprawie zapewnienia prawidłowego wdrażania prawa Unii

8.1. Plany wdrażania: aktualna sytuacja

W ramach pakietu na rzecz lepszych uregulowań prawnych Komisja zobowiązała się czynnie pomagać państwom członkowskim w transpozycji i wdrażaniu prawodawstwa, przygotowując plany wdrażania dla wybranych dyrektyw i rozporządzeń. Chociaż odpowiedzialność za stosowanie prawa Unii spoczywa na państwach członkowskich, celem planów wdrażania jest udzielenie im pomocy w jego skutecznym i terminowym stosowaniu. Określa się w nich wyzwania, jakie państwa członkowskie mogą napotkać, i które należy uwzględnić podczas przygotowań do transpozycji i wdrażania przepisów. Zawierają one także szeroki zakres narzędzi, takich jak: wytyczne, prace grup ekspertów i strony internetowe poświęcone danej tematyce, które mogą pomóc państwom członkowskim we wdrożeniu prawa Unii.

W 2016 r. Komisja sporządziła plan wdrażania, by zapewnić skuteczną transpozycję i wdrożenie trzech wniosków Komisji dotyczących dyrektyw w sprawie bezpieczeństwa statków pasażerskich[98].

---

91 COM(2015) 240 final.
92 Dyrektywa 2013/32/UE.
93 Dyrektywa 2013/33/UE.
94 Dyrektywa 2011/51/UE.
95 Rozporządzenie (UE) nr 603/2013.
96 Dyrektywa 2008/115/WE.
97 Dyrektywa 2014/36/UE.
98 Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie systemu inspekcji na potrzeby bezpiecznego użytkowania promów typu ro-ro i szybkich jednostek pasażerskich wykonujących regularne usługi COM(2016) 371; wniosek dotyczący dyrektywy zmieniającej dyrektywę 2009/45/WE w sprawie reguł i norm bezpieczeństwa statków pasażerskich COM(2016) 369 oraz wniosek dotyczący dyrektywy zmieniającej dyrektywę Rady 98/41/WE w

Plan ten zawiera wykaz działań koniecznych do wdrożenia środków upraszczających i określa główne techniczne, prawne i czasowe wyzwania związane z wdrażaniem.

Jeżeli chodzi o działania wspierające na poziomie UE, Komisja przewiduje, że będzie w znacznym stopniu korzystać z pomocy istniejącej już grupy ekspertów ds. bezpieczeństwa statków pasażerskich, aby opracować środki wdrażania i uprościć proces transpozycji do prawa krajowego. Skorzysta ona również z pomocy grup ekspertów ds. inspekcji kontroli przeprowadzanej przez państwo portu i wdrażania jednego krajowego punktu kontaktowego. Z udziałem Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Morskiego (EMSA) zorganizowany zostanie szereg specjalnych warsztatów i grup korespondencyjnych mających na celu dopracowanie kwestii o charakterze technicznym i zapewnianie pomocy technicznej podczas okresu transpozycji. Na wniosek państw członkowskich przedstawiciele EMSA mogą dokonywać inspekcji, aby zidentyfikować ewentualne problemy w zakresie transpozycji do prawa krajowego oraz, w razie potrzeby, zapewnić pomoc techniczną.

Na poziomie krajowym państwa członkowskie będą odpowiedzialne za koordynację działań odpowiednich właściwych organów, podmiotów gospodarczych takich jak stocznie, właściciele statków i operatorzy, oraz stowarzyszeń pasażerów.

Komisja będzie monitorowała sposób, w jaki państwa członkowskie korzystają z planu wdrażania.

8.2. Dokumenty wyjaśniające: aktualna sytuacja

Instytucje UE i państwa członkowskie uzgodniły w 2011 r., że w momencie zgłoszenia Komisji krajowych środków transpozycji państwa członkowskie mogą również zostać zobowiązane do przekazania dokumentów, w których wyjaśniają, w jaki sposób transponowały dyrektywy do swojego prawa krajowego[99]. W uzasadnionych przypadkach Komisja może zwrócić się do państw członkowskich o przekazanie tych „dokumentów wyjaśniających”[100].

Dokumenty wyjaśniające są niezwykle istotne dla lepszego zrozumienia krajowych środków transpozycji. Ułatwiają one monitorowanie zgodności: bez tych dokumentów, Komisja potrzebowałaby znacznych zasobów oraz licznych kontaktów z organami krajowymi, aby śledzić metody transpozycji do prawa krajowego we wszystkich państwach członkowskich. Ponieważ środki transponujące powinny zostać połączone z obowiązującymi, złożonymi ramami prawnymi, dokonanie transpozycji powoduje powstanie konieczności sprawdzenia setek środków.

W 2016 r. Komisja zwróciła się o dostarczenie dokumentów wyjaśniających w przypadku 20 spośród 40 wniosków dotyczących dyrektyw przedłożonych Parlamentowi Europejskiemu i Radzie. Spośród 37 dyrektyw przyjętych w ciągu roku przez Parlament i Radę Komisja zwróciła się o dokumenty wyjaśniające w ośmiu przypadkach. We wszystkich ośmiu przypadkach w ostatecznej wersji tekstu pozostawiono uzgodniony motyw o potrzebie takich dokumentów.

W ciągu tego roku państwa członkowskie musiały transponować 70 dyrektyw[101]. W odniesieniu do 20 z nich państwa członkowskie zobowiązały się przedłożyć dokumenty wyjaśniające. Proces oceny krajowych środków dotyczących tych dyrektyw jest w toku.

---

sprawie rejestracji osób podróżujących na pokładzie statków pasażerskich płynących do portów państw członkowskich Wspólnoty lub z portów państw członkowskich Wspólnoty COM(2016) 370.

99 Zasady te zawarto we 1) Wspólnej deklaracji politycznej z dnia 28 września 2011 r. państw członkowskich i Komisji dotyczącej dokumentów wyjaśniających (Dz.U. 2011/C 369/02) oraz 2) Wspólnej deklaracji politycznej z dnia 27 października 2011 r. Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji dotyczącej dokumentów wyjaśniających (Dz.U. 2011/C 369/03).

100 Standardowy motyw w podobnych dyrektywach stanowi: Państwa członkowskie „zobowiązują się do złożenia wraz z powiadomieniem o środkach transpozycji co najmniej jednego dokumentu wyjaśniającego, który może przyjąć formę tabel korelacji lub inną formę służącą temu samemu celowi”. Komisja będzie musiała przedstawić „dla każdego konkretnego przypadku – wraz z odnośnymi wnioskami – uzasadnienie potrzeby i proporcjonalności przedłożenia tych dokumentów wyjaśniających”.

101 W przypadku niektórych spośród 70 dyrektyw kilku państwom członkowskim przyznano okres przejściowy; innych państw członkowskich kwestia ta nie dotyczy.

Pięć spośród 20 dyrektyw, w odniesieniu do których państwa członkowskie zobowiązały się dostarczyć dokumenty wyjaśniające w 2016 r., dotyczy **rynków finansowych**. Państwa członkowskie zgłosiły Komisji następującą liczbę dokumentów wyjaśniających:

- 26 dokumentów w przypadku dyrektywy o kredycie hipotecznym[102] (w tym 7 tabel korelacji);
- 13 dokumentów w przypadku dyrektywy w sprawie systemów gwarancji depozytów[103] (w tym 9 tabel korelacji);
- 12 dokumentów w przypadku dyrektywy o badaniach sprawozdań finansowych[104] (w tym 8 tabel korelacji);
- 19 dokumentów w przypadku dyrektywy w sprawie przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe[105] (w tym 14 tabel korelacji); oraz
- 16 dokumentów w przypadku dyrektywy w sprawie rachunków płatniczych[106] (w tym 5 tabel korelacji).

Na ogół państwa członkowskie wysyłają dokumenty wyjaśniające dotyczące rynków finansowych wraz z ostatnim dokumentem, który przekazują w momencie zadeklarowania pełnej transpozycji do prawa krajowego, chociaż czasem wysyłają dokumenty wyjaśniające później. W większości przypadków dostarczone dokumenty wyjaśniające składają się z tabel korelacji, które na ogół zawierają informacje na temat transpozycji przepisów dyrektywy do prawa krajowego oraz odpowiednich przepisów krajowych. Złożone dokumenty różnią się pod względem jakości. W wielu przypadkach tabela korelacji jest bardzo schematyczna i zawiera jedynie wzajemne odniesienia między aktem prawnym Unii (np. dyrektywą w sprawie przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe) a tekstem krajowym. W innych przypadkach dokument wyjaśniający zawiera również treść środków transpozycji do prawa krajowego oraz uwagi lub noty wyjaśniające, mające na celu dodatkowe ułatwienie kontroli transpozycji do prawa krajowego. W trzech przypadkach dokumenty wyjaśniające zawierały zarówno treść środków transpozycji dyrektywy o badaniach sprawozdań finansowych wraz z tłumaczeniem na język angielski, jak i pewne wyjaśnienia dotyczące interakcji między różnymi środkami transpozycji do prawa krajowego.

Pięć spośród 20 dyrektyw, w odniesieniu do których państwa członkowskie zobowiązały się dostarczyć dokumenty wyjaśniające, dotyczy **rynku wewnętrznego**. Państwa członkowskie zgłosiły Komisji następującą liczbę dokumentów wyjaśniających:

- 37 dokumentów w przypadku dyrektywy w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych[107] (w tym 11 tabel korelacji);
- 14 dokumentów w przypadku dyrektywy w sprawie udzielania koncesji[108] (w tym 7 tabel korelacji);
- 32 dokumenty w przypadku dwóch dyrektyw w sprawie zamówień publicznych[109] (w tym 14 tabel korelacji); oraz
- 12 dokumentów w przypadku dyrektywy w sprawie wykazu produktów związanych z obronnością[110] (w tym 2 tabele korelacji).

Trzy spośród 20 dyrektyw dotyczą **zatrudnienia**. Komisja otrzymała 25 dokumentów wyjaśniających w przypadku dyrektywy w sprawie wymagań w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa dotyczących narażenia na pola elektromagnetyczne[111] (w tym 15 tabel korelacji), 25 dokumentów w przypadku dyrektywy w sprawie praw przyznanych pracownikom w kontekście swobodnego przepływu

---

102 Dyrektywa 2014/17/UE.
103 Dyrektywa 2014/49/UE.
104 Dyrektywa 2014/56/UE.
105 Dyrektywa 2014/91/UE.
106 Dyrektywa 2014/92/UE.
107 Dyrektywa 2013/55/UE.
108 Dyrektywa 2014/23/UE.
109 Dyrektywy 2014/24/UE i 2014/25/UE.
110 Dyrektywa (UE) 2016/970.
111 Dyrektywa 2013/35/UE.

pracowników[112] (w tym 9 tabel korelacji) oraz 7 dokumentów w przypadku dyrektywy w sprawie czasu pracy w transporcie śródlądowym[113] (w tym 2 tabele korelacji). Jakość otrzymanych dokumentów jest bardzo zróżnicowana. W rzadkich przypadkach ich jakość jest niezadowalająca, na przykład gdy dokument odwołuje się tylko do prawa transponującego przepis dyrektywy, ale nie zawiera informacji, który konkretnie przepis prawa krajowego transponuje konkretny przepis zawarty w dyrektywie. Proces oceny krajowych środków dotyczących tych dyrektyw jest w toku, w związku z czym Komisja nie może jeszcze sformułować ostatecznych wniosków na temat jakości otrzymanych dokumentów wyjaśniających.

Dwie spośród 20 dyrektyw dotyczą **migracji i spraw wewnętrznych**. Komisja otrzymała 10 dokumentów wyjaśniających w przypadku dyrektywy w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w charakterze pracownika sezonowego[114] (w tym 2 tabele korelacji). W przypadku dyrektywy w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa[115] Komisja otrzymała 11 dokumentów wyjaśniających (w tym 2 tabele korelacji).

Jedna spośród 20 dyrektyw dotyczy **sieci łączności**. Komisja otrzymała 7 dokumentów wyjaśniających w przypadku dyrektywy w sprawie zbiorowego zarządzania prawami autorskimi[116] (w tym 4 tabele korelacji). Ta horyzontalna dyrektywa jest złożona i często wdraża się ją w drodze więcej niż jednego aktu prawnego lub przez wprowadzenie zmian w istniejących aktach prawnych. W związku z tym transpozycja do prawa krajowego jest również złożona, a dokumenty wyjaśniające znacznie ułatwiają Komisji ocenę krajowych środków transpozycji.

Jedna spośród 20 dyrektyw dotyczy **konkurencji**. Komisja otrzymała 7 dokumentów wyjaśniających (w tym 1 tabelę korelacji) w odniesieniu do dyrektywy w sprawie roszczeń odszkodowawczych[117].

Jedna spośród 20 dyrektyw dotyczy sektora **ochrony środowiska**. Komisja otrzymała 9 dokumentów wyjaśniających w przypadku dyrektywy w sprawie oceny jakości powietrza[118] (w tym 2 tabele korelacji).

Jedna spośród 20 dyrektyw odnosi się do dziedziny **sprawiedliwości i konsumentów**. Komisja otrzymała 10 dokumentów wyjaśniających w przypadku dyrektywy w sprawie prawa dostępu do adwokata w postępowaniu karnym[119] (w tym 1 tabelę korelacji).

Jedna spośród 20 dyrektyw dotyczy **zdrowia i bezpieczeństwa żywności**. Komisja otrzymała 16 dokumentów wyjaśniających w przypadku dyrektywy w sprawie wyrobów tytoniowych[120] (w tym 10 tabel korelacji). Mają one różną postać, taką jak tabele korelacji, sprawozdania podsumowujące i noty wyjaśniające.

Generalnie w 2016 r. państwa członkowskie nie wywiązały się we wszystkich przypadkach ze swojego obowiązku złożenia dokumentów wyjaśniających razem z krajowymi środkami transponującymi dyrektywy do ich porządku prawnego. Wstępna ocena przedłożonych dokumentów wyjaśniających wskazuje, że ich jakość jest nierówna.

Komisja będzie nadal przedstawiać Parlamentowi i Radzie informacje na temat dokumentów wyjaśniających w swoich rocznych sprawozdaniach z kontroli stosowania prawa Unii.

---

112 Dyrektywa 2014/54/UE.
113 Dyrektywa 2014/112/UE.
114 Dyrektywa 2014/36/UE.
115 Dyrektywa 2014/66/UE.
116 Dyrektywa 2014/26/UE.
117 Dyrektywa 2014/104/UE.
118 Dyrektywa 2015/1480/UE.
119 Dyrektywa 2013/48/UE.
120 Dyrektywa 2014/40/UE.

III. POSTĘPOWANIA W SPRAWIE UCHYBIENIA ZOBOWIĄZANIOM PAŃSTWA CZŁONKOWSKIEGO

Istnieją cztery główne rodzaje naruszeń prawa Unii:

a) **niedopełnienie obowiązku zgłoszenia:** państwo członkowskie nie powiadamia Komisji o środkach transpozycji dyrektywy w wyznaczonym terminie;
b) **brak zgodności**: zdaniem Komisji ustawodawstwo państwa członkowskiego nie jest zgodne z wymogami określonymi w dyrektywach UE;
c) **naruszenie traktatów, rozporządzeń i decyzji**: zdaniem Komisji ustawodawstwo państwa członkowskiego nie jest zgodne z wymogami określonymi w traktatach, unijnych rozporządzeniach i decyzjach;
d) **nieprawidłowe stosowanie:** prawo Unii nie jest stosowane prawidłowo albo nie jest wcale stosowane przez organy krajowe.

Komisja może wykryć naruszenia w ramach własnych dochodzeń lub może otrzymać informacje o takim naruszeniu w skargach lub wnioskach otrzymanych od członków społeczeństwa, przedsiębiorstw, organizacji pozarządowych lub innych organizacji albo w inny sposób. Komisja na bieżąco informuje skarżących o decyzjach podjętych na wszystkich etapach postępowania[121].

Zgodnie z art. 258 TFUE postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dzieli się na dwa etapy: **etap przedprocesowy** i **postępowanie sądowe**.

Na **etapie przedprocesowym** Komisja w pierwszej kolejności wysyła do danego państwa członkowskiego **wezwanie do usunięcia uchybienia**, w którym zwraca się o złożenie wyjaśnień w wyznaczonym terminie. Jeżeli odpowiedź państwa członkowskiego jest niezadowalająca lub jeśli nie udzieli ono odpowiedzi, Komisja wydaje **uzasadnioną opinię**, wzywając państwo członkowskie do wywiązania się z zobowiązania w wyznaczonym terminie.

W sytuacji, gdy państwo członkowskie nie zastosuje się do uzasadnionej opinii, Komisja może wszcząć **postępowanie sądowe**, kierując sprawę do Trybunału Sprawiedliwości na mocy art. 258 TFUE.

Po wniesieniu do Trybunału sprawy przeciw państwu członkowskiemu z powodu niedopełnienia obowiązku poinformowania Komisji o środkach podjętych w celu transpozycji dyrektywy przyjętej w procedurze ustawodawczej, Komisja może wnieść o nałożenie kary pieniężnej na mocy art. 260 ust. 3 TFUE.

Trybunał może zgodzić się z Komisją i orzec o naruszeniu przez państwa członkowskie zobowiązań wynikających z prawa Unii. Jeżeli po orzeczeniu Trybunału państwo członkowskie nadal nie podejmie koniecznych kroków w celu naprawy uchybień, Komisja może kontynuować postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na mocy art. 260 ust. 2 TFUE. Polega to na ponownym wniesieniu do Trybunału sprawy przeciw państwu członkowskiemu po uprzednim wystosowaniu wezwania do usunięcia uchybienia na mocy art. 260 ust. 2 TFUE. W takich przypadkach Komisja może zaproponować, a Trybunał może nałożyć kary finansowe w formie ryczałtu lub kary pieniężnej naliczanej dziennie albo za inny czas odniesienia.

Komisja regularnie publikuje informacje na temat decyzji podjętych w ramach postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na portalu Europa[122].

Na wniosek sądów krajowych Trybunał Sprawiedliwości może również wydać orzeczenie w trybie prejudycjalnym na mocy art. 267 TFUE, rozpatrując sprawy dotyczące zgodności prawa krajowego z prawodawstwem unijnym. Chociaż postępowania w sprawach o wydanie orzeczenia

---

121 Załącznik do komunikatu „Prawo Unii: lepsze wyniki dzięki lepszemu stosowaniu”, C(2016) 8600, Dz.U. C 18 z 19 stycznia 2017 r.

122 Decyzje w sprawie naruszeń wydane przez Komisję.

w trybie prejudycjalnym mają inny charakter niż postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom, stanowią one dla Komisji dodatkową okazję, by zapewnić wyeliminowanie naruszeń prawa Unii wynikających z przepisów krajowych lub ich stosowania. Komisja systematycznie śledzi orzeczenia wydane w trybie prejudycjalnym, w których Trybunał stwierdził istnienie niezgodności w przepisach krajowych.

IV. PRZED ROZPOCZĘCIEM POSTĘPOWANIA W SPRAWIE UCHYBIENIA ZOBOWIĄZANIOM PAŃSTWA CZŁONKOWSKIEGO

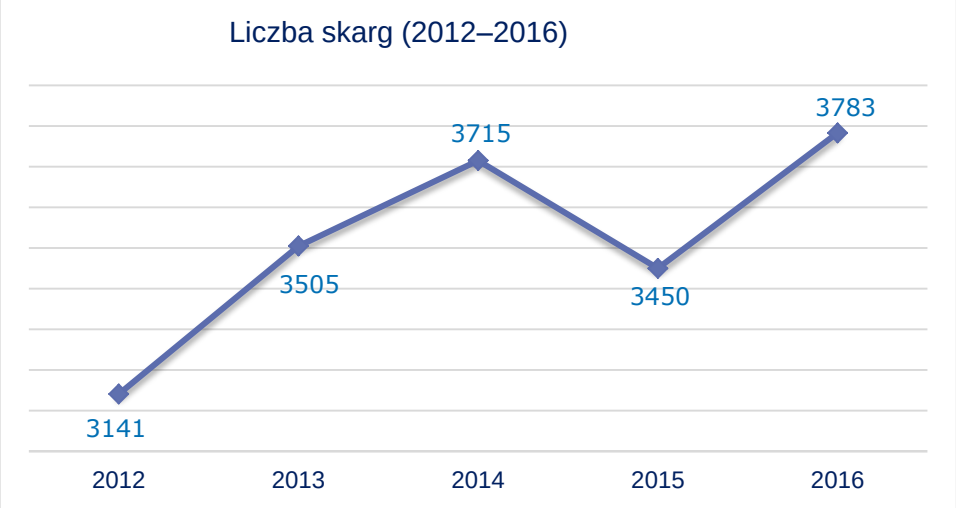
1. Rozpoznanie problemu

1.1. Sprawy wszczynane z własnej inicjatywy

Badając wdrażanie przepisów prawa Unii, Komisja rozpoczyna postępowania z własnej inicjatywy. W 2016 r. wszczęła ona 520 takich dochodzeń w ramach mechanizmu EU Pilot (wyjaśnienia dotyczące EU Pilot zamieszczone są w punkcie 2 poniżej), a w 2015 r. – 578.

1.2. Skargi i petycje

Liczba nowych skarg złożonych w 2016 r. jest najwyższa od 2011 r. W 2015 r. liczba nowych skarg spadła po raz pierwszy od 2011 r. (o ok. 9 % w porównaniu z 2014 r.).



Poniższy wykres przedstawia dodatkowe ważne dane na temat skarg otrzymanych od obywateli[123]:

Skargi od obywateli będące w toku na koniec roku

3 098	>	Skargi w toku na koniec 2015 r.
3 783	>	Nowe skargi zarejestrowane w 2016 r.
3 458	>	Skargi rozpatrzone w 2016 r.
= 3 423	>	Skargi w toku na koniec 2016 r.

W 2016 r. Komisja zarejestrowała 3 783 nowe skargi. Trzy państwa członkowskie, przeciwko którym wpłynęło najwięcej skarg, to Włochy, Hiszpania i Francja.

- **Włochy:** 753 skargi, w większości dotyczące obszarów: zatrudnienia, spraw społecznych i włączenia społecznego (322 skargi); rynku wewnętrznego, przemysłu, przedsiębiorczości i MŚP (129 skarg); oraz środowiska (76 skarg);
- **Hiszpania:** 424 skargi, w szczególności dotyczące obszarów: sprawiedliwości i konsumentów (149 skarg); zatrudnienia, spraw społecznych i włączenia społecznego (57 skarg); oraz podatków i unii celnej (44 skargi); oraz

[123] Liczbę skarg będących w toku na koniec 2016 r. (d) oblicza się przez dodanie do siebie liczby skarg będących w toku na koniec 2015 r. (a) i liczby nowych skarg będących w toku w 2016 r. (b), a następnie odjęcie liczby skarg rozpatrzonych w 2016 r. (c) (a+b-c=d).

- **Francja:** 325 skarg, w większości dotyczących: mobilności i transportu (79 skarg); zatrudnienia, spraw społecznych i włączenia społecznego (60 skarg); sprawiedliwości i konsumentów (58 skarg).

Na poniższym diagramie przedstawiono pięć obszarów polityki, w odniesieniu do których wpłynęło najwięcej nowych skarg. Łącznie stanowią one 75 % wszystkich skarg wniesionych przeciwko wszystkim państwom członkowskim w 2016 r.



W 2016 r. Komisja rozpatrzyła 3 458 skarg. Po dokonaniu oceny skargi, Komisja może wszcząć dochodzenie z wykorzystaniem mechanizmu EU Pilot w celu wyjaśnienia, czy naruszone zostały przepisy prawa Unii. W 2016 r. nie wszystkie skargi doprowadziły do wszczęcia takich dochodzeń z następujących powodów: nie doszło do naruszenia prawa UE (2 253), Komisja nie była uprawniona do działania (86) lub korespondencja nie spełniała wymogów pozwalających zakwalifikować ją jako skargę (667). Komisja zaniechała prowadzenia 20 spraw, ponieważ skarżący wycofali swoje skargi. W związku z tym 3 026 spraw zostało zamkniętych.

Skargi, w przypadku których prowadzono dochodzenia z wykorzystaniem mechanizmu EU Pilot, najczęściej dotyczyły podatków i ceł (68 spraw w toku w ramach EU Pilot), rynku wewnętrznego, przemysłu, przedsiębiorczości i MŚP (48 spraw w toku) oraz sprawiedliwości i konsumentów (26 spraw w toku).

Również w tym przypadku skargi te dotyczyły głównie Hiszpanii, Francji i Włoch.

- **Hiszpania:** 34 nowe sprawy w ramach EU Pilot, z czego większość dotyczyła skarg w zakresie podatków i ceł (7); zatrudnienia (6); rynku wewnętrznego, przemysłu, przedsiębiorczości i MŚP (5); oraz mobilności i transportu (4);

- **Francja:** 33 nowe sprawy w ramach EU Pilot, głównie związane ze skargami dotyczącymi podatków i cel (6); zatrudnienia (4); rynku wewnętrznego, przemysłu, przedsiębiorczości i MŚP (4); oraz sprawiedliwości i konsumentów (4);

- **Włochy:** 23 nowe sprawy w ramach EU Pilot, z czego większość dotyczyła skarg w zakresie podatków i ceł (7); rynku wewnętrznego, przemysłu, przedsiębiorczości i MŚP (6); oraz zatrudnienia (5).

Parlament Europejski informował Komisję w drodze petycji i pytań o niedociągnięciach we wdrażaniu i stosowaniu prawa Unii przez niektóre państwa członkowskie w 2016 r. Dialog ten obejmuje następujące działania:

- **Środowisko:** Komisja wydała uzasadnioną opinię wobec jednego państwa członkowskiego w związku z niespełniającą wymagań transpozycją dyrektywy w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska[124]. W innej sprawie, dotyczącej gospodarowania odpadami, Komisja podjęła dwustronne rozmowy z zainteresowanymi państwami członkowskimi.

- **Sprawiedliwość i konsumenci:** Komisja podjęła dwustronne rozmowy z państwem członkowskim w sprawie uznania nazwisk po zawarciu małżeństwa.

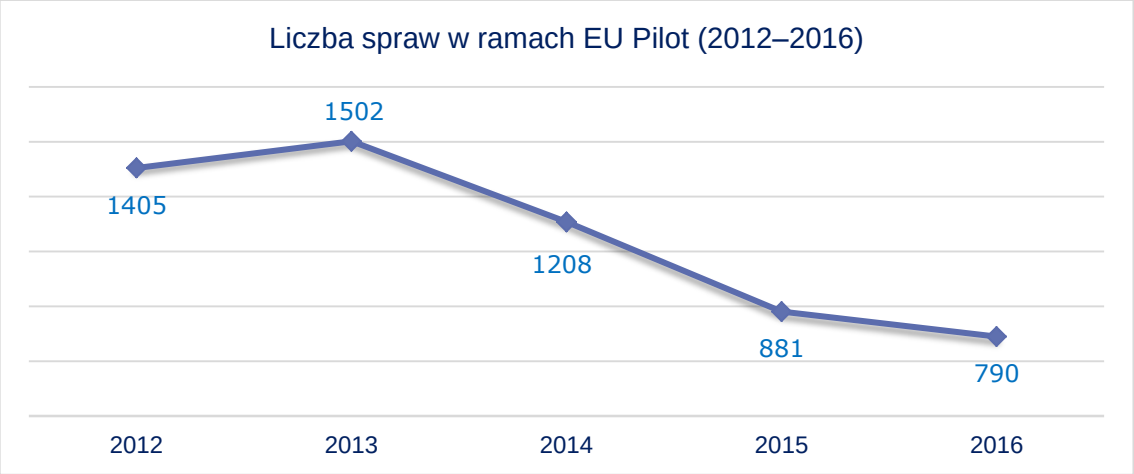
- **Podatki:** W obszarze podatków bezpośrednich Komisja prowadziła działania następcze związane z petycją w sprawie podatków od nieruchomości. Komisja podjęła dwustronne rozmowy z zainteresowanym państwem członkowskim w sprawie potencjalnej dyskryminacji unijnych emerytów. Jeżeli chodzi o sektor celny, Komisja podjęła dwustronne rozmowy z niektórymi państwami członkowskim na temat zwolnień celnych na produkty dla osób niepełnosprawnych.

- **Rynek wewnętrzny:** Komisja podjęła dwustronne rozmowy z państwem członkowskim w sprawie dotyczącej zgodności z przepisami o udzielaniu zamówień publicznych.

2. „EU Pilot”

Dialog w ramach EU Pilot pomiędzy Komisją a państwami członkowskimi został ustanowiony, aby w stosownych przypadkach szybko i na wczesnym etapie rozwiązywać problemy dotyczące potencjalnych naruszeń prawa Unii. Należy jednak zapobiec sytuacji, w której korzystanie z EU Pilot wydłuża dodatkowo postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, które samo w sobie stanowi środek służący nawiązaniu z państwem członkowskim dialogu ukierunkowanego na rozwiązanie problemu. Zgodnie z komunikatem „Prawo Unii: lepsze wyniki dzięki lepszemu stosowaniu”[125] Komisja będzie odtąd wszczynała postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego bez uciekania się do mechanizmu EU Pilot, chyba że skorzystanie z niego będzie jawiło się jako przydatne w danym przypadku.

W 2016 liczba nowych spraw w ramach EU Pilot osiągnęła najniższy poziom od 2011 r. (zob. wykres poniżej).



[124] Dyrektywa 2003/4/WE.
[125] C(2016) 8600, Dz.U. C 18 z 19 stycznia 2017 r.

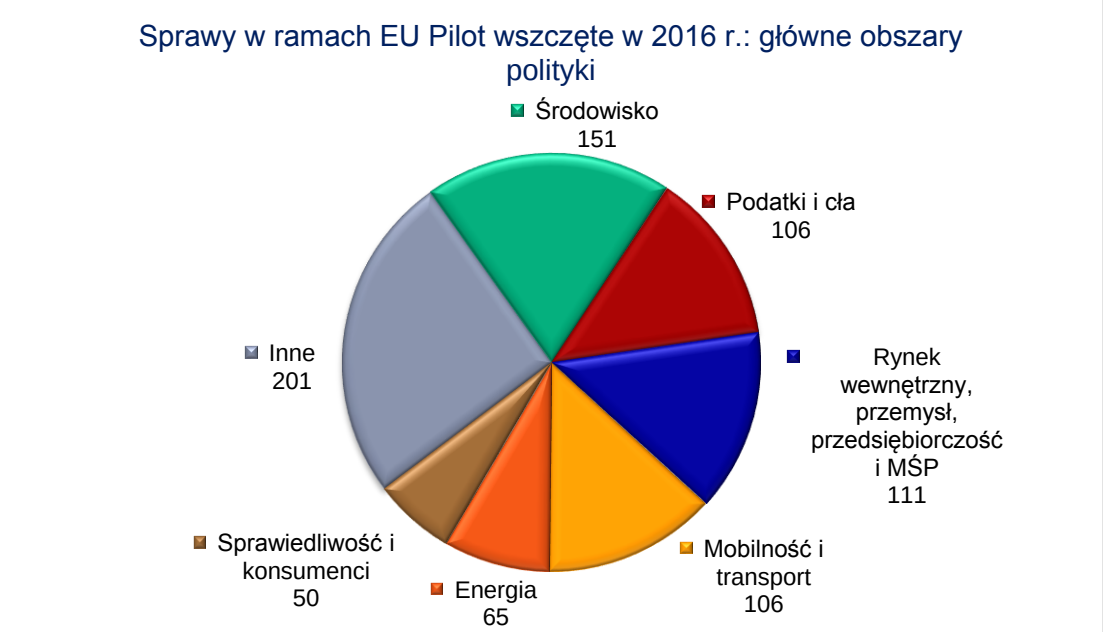
Poniższy diagram przedstawia najistotniejsze dane liczbowe dotyczące platformy EU Pilot w 2016 r.[126]:

Sprawy w toku w ramach EU Pilot na koniec roku

1 260	>	Sprawy w toku w ramach EU Pilot na koniec 2015 r.
790	>	Nowe sprawy w ramach EU Pilot zarejestrowane w 2016 r.
875	>	Sprawy w ramach EU Pilot rozpatrzone w 2016 r.
=1 175	>	Sprawy w ramach EU Pilot w toku na koniec 2016 r.

W 2016 r. wszczęto 790 nowych spraw w ramach EU Pilot. Spośród nich 270 spraw było wynikiem skarg i dochodzeń, a 520 zostało wszczętych przez Komisję z własnej inicjatywy.

Na poniższym diagramie przedstawiono obszary polityki, których dotyczyła większość nowych spraw wszczętych w ramach EU Pilot w 2016 r.



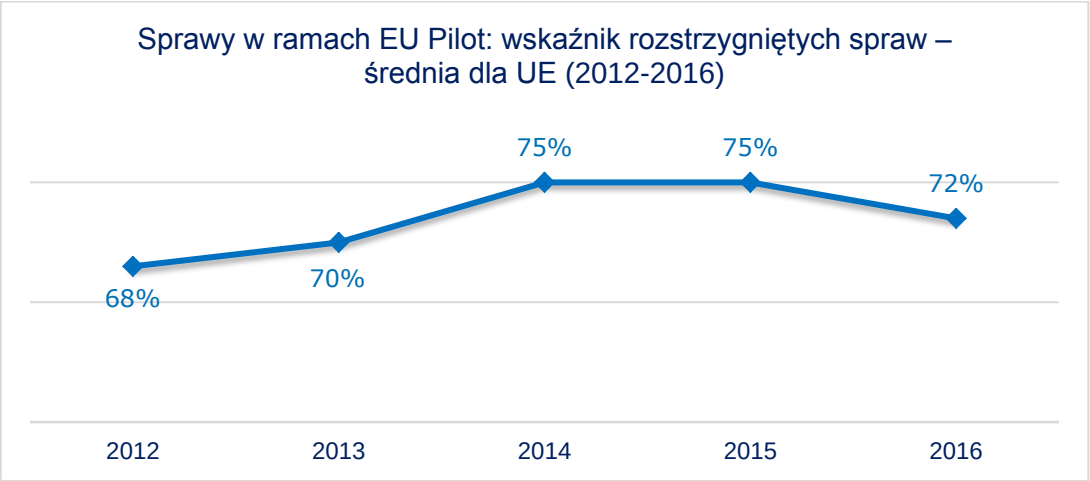
W 2016 r. Komisja rozpatrzyła 875 spraw w ramach EU Pilot . Zamknęła 630 z nich po otrzymaniu satysfakcjonujących odpowiedzi od zainteresowanych państw członkowskich. Wskaźnik rozstrzygniętych spraw wyniósł zatem **72 %**, był więc niższy niż w 2015 i 2014 r.

W sumie **245 sprawy w ramach EU Pilot** zamknięto, ponieważ Komisja odrzuciła odpowiedzi udzielone przez państwa członkowskie. W odniesieniu do 233 z tych spraw wszczęto następnie formalne postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (w 2015 r. takich spraw było 201). Podstawą 65 tych postępowań były skargi i dochodzenia, a pozostałe 168 Komisja wszczęła z własnej inicjatywy.

Większość spraw w ramach EU Pilot, które doprowadziły do wszczęcia formalnego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, dotyczyła następujących obszarów polityki: środowiska (53 sprawy), rynku wewnętrznego, przemysłu,

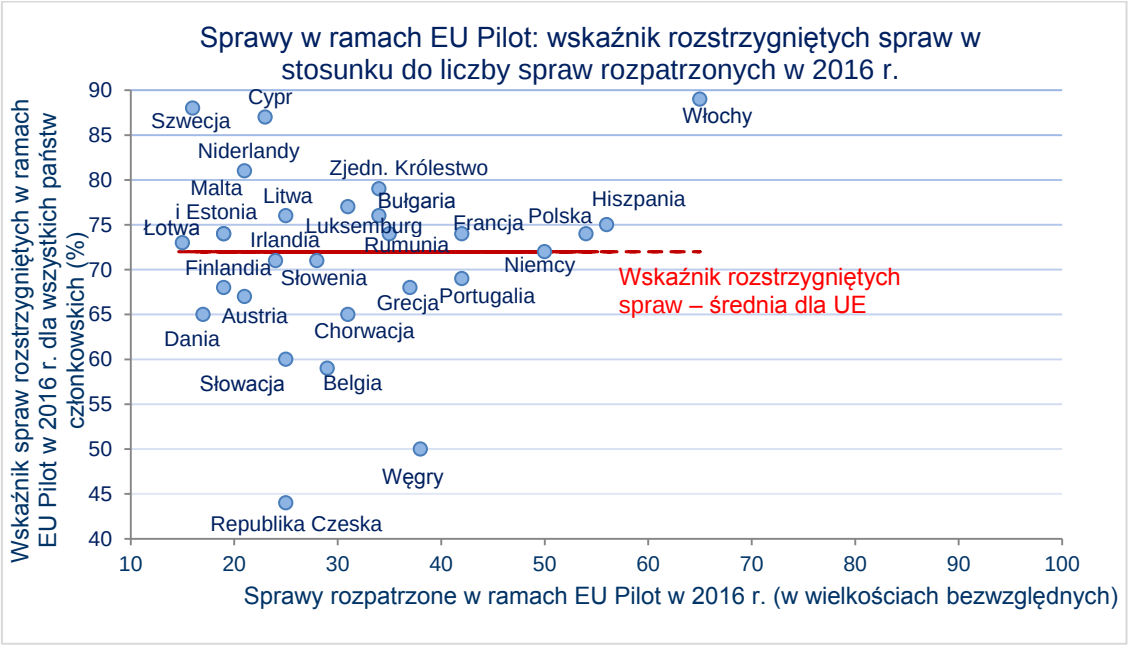
126 Liczbę spraw w toku w ramach EU Pilot na koniec 2016 r. (d) oblicza się poprzez dodanie do siebie liczby spraw w toku na koniec 2015 r. (a) i liczby nowych spraw w toku w 2016 r. (b), a następnie odjęcie liczby spraw rozpatrzonych w 2016 r. (c) (a+b-c=d).

przedsiębiorczości i MŚP (38), energii (29) oraz podatków i ceł (25). Najwięcej postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku ze sprawami zgłoszonymi w ramach EU Pilot wszczęto przeciwko Węgrom i Niemcom (odpowiednio 18 i 14 spraw), następne w kolejności są Hiszpania i Polska (po 13 spraw w przypadku obu państw).

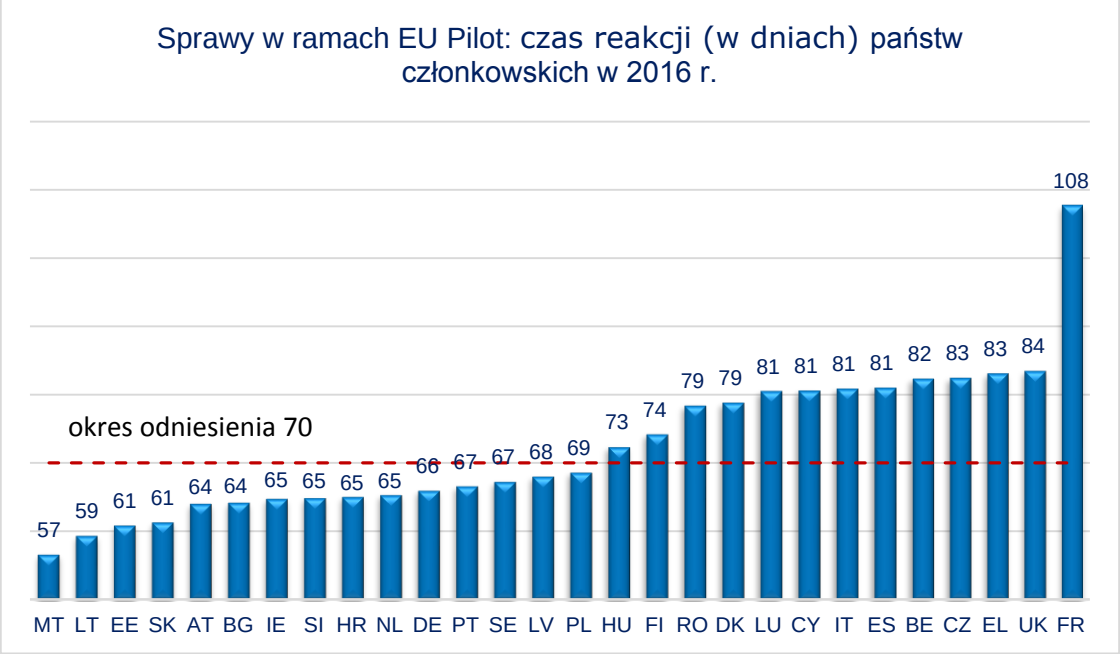


Pod koniec 2016 r. w ramach EU Pilot toczyło się 1 175 spraw. Najwięcej spraw dotyczyło następujących państw członkowskich: Włoch (98), Hiszpanii (75) i Francji (73). Głównym obszarem polityki, którego dotyczyły sprawy, jest środowisko (295 spraw w toku), a w dalszej kolejności obszar sprawiedliwości (161) oraz rynek wewnętrzny, przemysł, przedsiębiorczość i MŚP (143).

Poniższy diagram przedstawia wskaźnik rozstrzygniętych spraw. Jest to odsetek spraw, które Komisja rozpatrzyła w 2016 r. i które była w stanie zamknąć bez wszczynania postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.



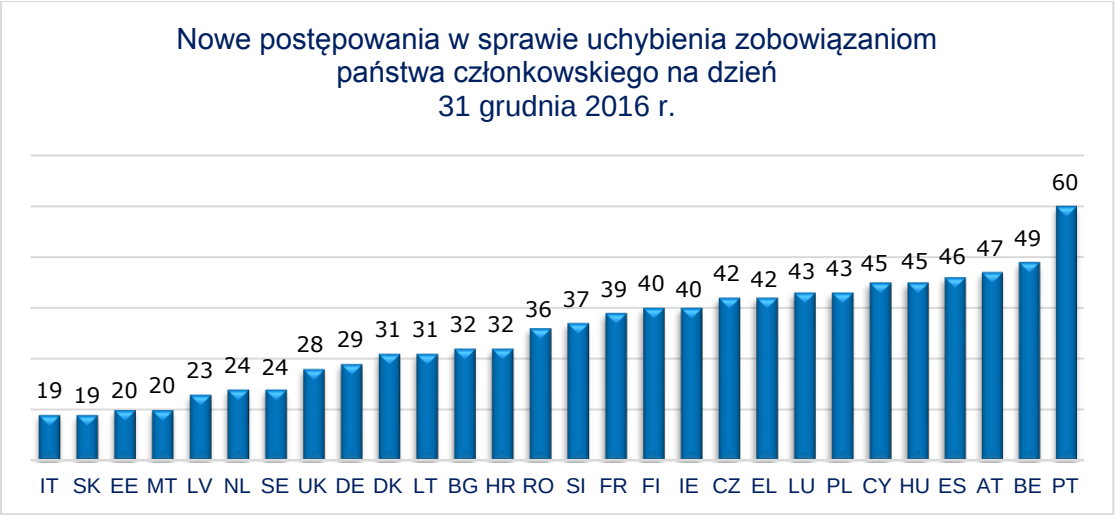
Państwa członkowskie mają standardowo dziesięć tygodni (70 dni), aby odpowiedzieć na wniosek Komisji o informacje w sprawach EU Pilot. Poniższy wykres pokazuje średni czas odpowiedzi każdego państwa członkowskiego na wnioski Komisji w 2016 r. Jeżeli odpowiedź jest niejasna lub niezadowalająca, Komisja może poprosić o dodatkowe wyjaśnienia albo wszcząć formalne postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.



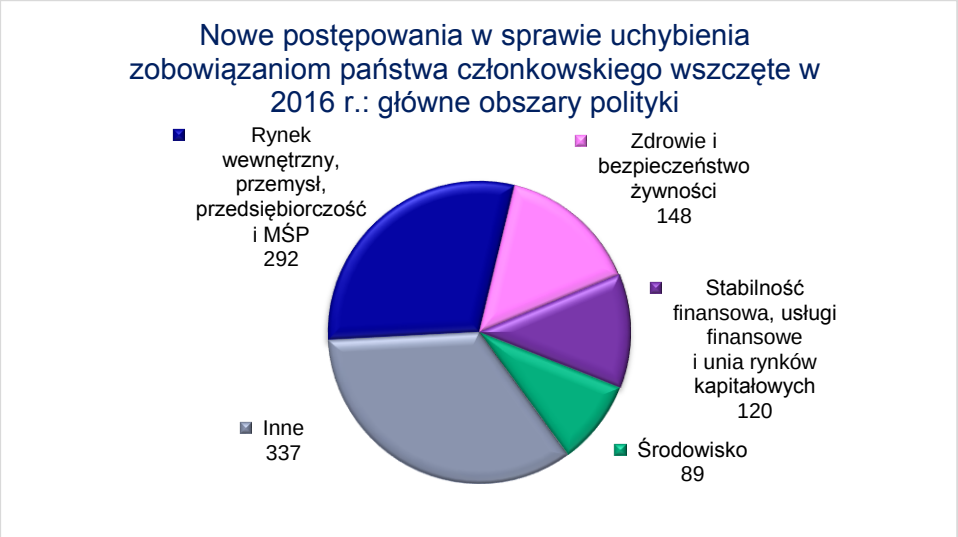
V. ETAPY POSTĘPOWAŃ W SPRAWIE UCHYBIENIA ZOBOWIĄZANIOM PAŃSTWA CZŁONKOWSKIEGO

1. Etap przedprocesowy

W 2016 r. Komisja wszczęła **986** nowych postępowań, wysyłając wezwanie do usunięcia uchybienia. Na poniższym wykresie przedstawiono dane w podziale na państwa członkowskie.

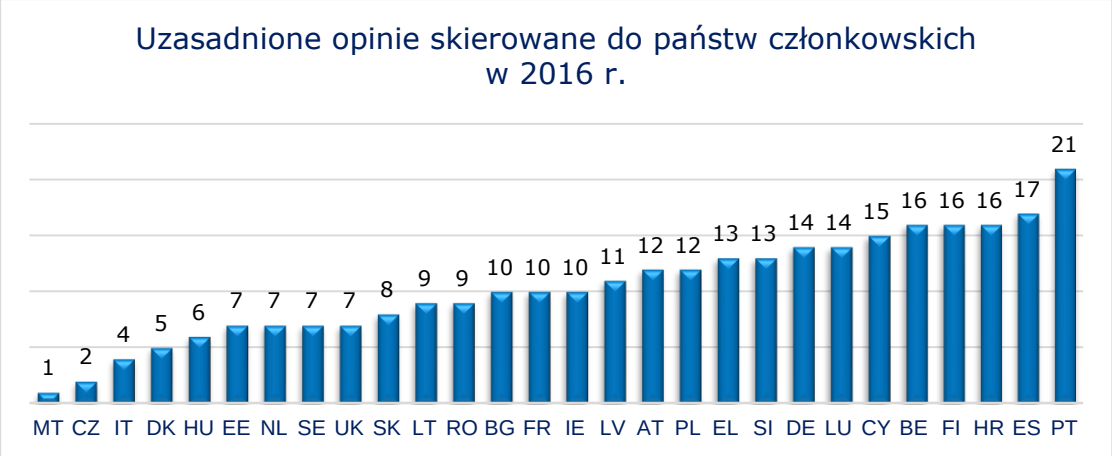


Poniższy wykres pokazuje obszary polityki, których dotyczyły nowe postępowania.

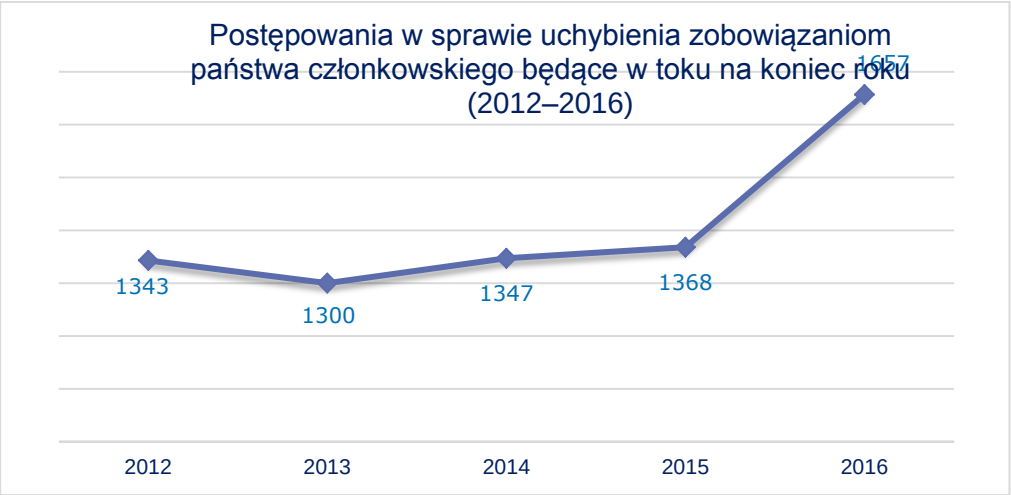


Ponadto w 2016 r. Komisja skierowała do państw członkowskich 292 uzasadnione opinie. Głównymi obszarami polityki, których dotyczyły sprawy, były: rynek wewnętrzny (92), mobilność i transport (42), usługi finansowe (37) oraz środowisko (33).

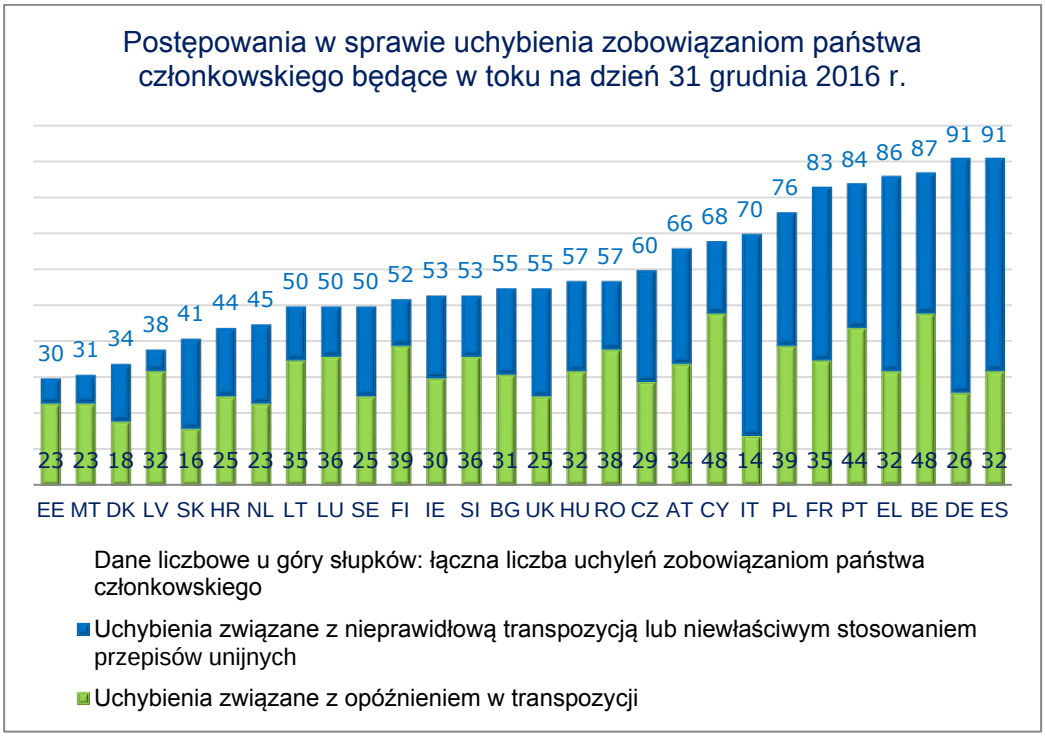
Na poniższym wykresie przedstawiono dane w podziale na państwa członkowskie.



Na koniec 2016 r. w toku było **1 657** postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Stanowi to znaczny wzrost w stosunku do roku poprzedniego; liczba postępowań jest też większa niż we wszystkich wcześniejszych latach, jak pokazuje poniższy wykres.



Na poniższym wykresie przedstawiono liczbę postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego będących w toku na koniec 2016 r., w rozbiciu na poszczególne państwa członkowskie.



Poniższy wykres przedstawia podział postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego będących w toku na koniec 2016 r. według obszaru polityki:



Nawet po wszczęciu formalnego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego Komisja kontynuuje dialog z państwem członkowskim, dążąc do jak najszybszego osiągnięcia zgodności przepisów. Statystyki potwierdzają, że państwa członkowskie podejmują znaczne wysiłki, aby naprawić swoje uchybienia, zanim Trybunał wyda wyrok[127].

W 2016 r. Komisja zamknęła:

- 520 sprawy w związku z uchybieniem zobowiązaniom, po wystosowaniu wezwań do usunięcia uchybienia;
- 126 sprawy po wystosowaniu uzasadnionych opinii; oraz
- 18 spraw po podjęciu decyzji o skierowaniu sprawy do Trybunału, ale przed wniesieniem skargi. Ponadto Komisja wycofała z Trybunału 9 spraw przed wydaniem wyroku.

2. Sprawy wniesione do Trybunału Sprawiedliwości na mocy art. 258 i art. 260 ust. 2 TFUE

W 2016 r. Trybunał wydał 28 wyroków na mocy art. 258 TFUE, przy czym 23 z nich zapadło na korzyść Komisji. Trybunał wydał najwięcej wyroków przeciwko:

- Portugalii (4, wszystkie na korzyść Komisji);

[127] Przytoczone poniżej dane liczbowe zostały obliczone w odniesieniu do wszystkich postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, niezależnie od ich przyczyny (tj. skargi, inicjatywy własnej Komisji lub opóźnienia w transpozycji dyrektywy przez państwo członkowskie).

- Grecji (3, wszystkie na korzyść Komisji);
- Hiszpanii (3, wszystkie na korzyść Komisji);
- Zjednoczonemu Królestwu (2, jeden z nich na korzyść Zjednoczonego Królestwa);
- Niderlandom (2, jeden z nich na korzyść Niderlandów);
- Polsce (2, oba na korzyść Komisji);
- Austrii (1, na korzyść Austrii);
- Belgii (1, na korzyść Komisji);
- Bułgarii (1, na korzyść Komisji);
- Cyprowi (1, na korzyść Komisji);
- Republice Czeskiej (1, na korzyść Komisji);
- Niemcom (1, na korzyść Komisji);
- Francji (1, na korzyść Komisji);
- Węgrom (1, na korzyść Komisji);
- Włochom (1, na korzyść Komisji);
- Luksemburgowi (1, na korzyść Komisji);
- Malcie (1, na korzyść Komisji); oraz
- Rumunii (1, na korzyść Komisji).

W 2016 r. najwięcej wyroków Trybunału wydanych na mocy art. 258 TFUE dotyczyło Portugalii (4), Grecji (3) i Hiszpanii (3).

Państwa członkowskie zazwyczaj podejmują niezbędne środki w celu niezwłocznego zastosowania się do wyroku Trybunału. Na koniec roku w toku było jednak nadal 95 postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego pomimo wydania przez Trybunał orzeczenia, ponieważ Komisja uznała, że zainteresowane państwa członkowskie nie zastosowały się do wyroków wydanych na podstawie art. 258 TFUE. Sytuacja ta dotyczyła głównie następujących państw członkowskich: Grecji (14), Hiszpanii (8), Niemiec i Włoch (po 7 w przypadku obu państw). Sprawy dotyczyły głównie środowiska (37), transportu i mobilności (13), podatków i cel (9) oraz rynku wewnętrznego (8).

Spośród tych 95 spraw 3 zostały już ponownie skierowane do Trybunału. Gdy Trybunał nakłada kary finansowe na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE, państwo członkowskie niewykonujące zobowiązania ma obowiązek natychmiast uiścić karę w formie ryczałtu i płacić kary okresowe do momentu osiągnięcia pełnej zgodności z pierwszym i drugim wyrokiem Trybunału. W 2016 r. Trybunał wydał 2 wyroki na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE. Nałożył nimi kary pieniężne na Grecję[128] i Portugalię[129]. Pod koniec 2016 r. w toku pozostawało 10 postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego po wydaniu przez Trybunał orzeczenia na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE.

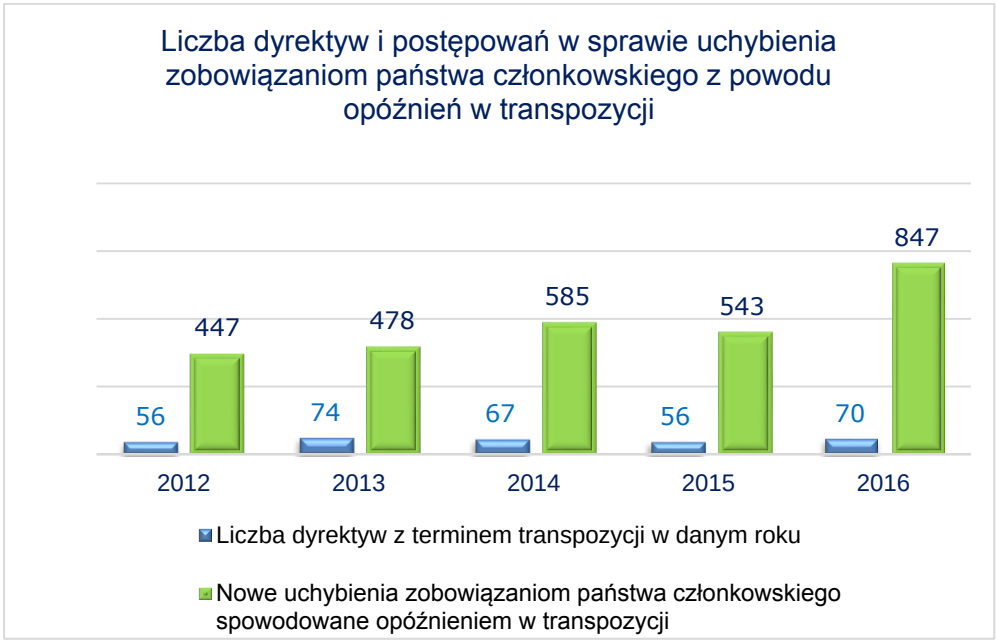
[128] Komisja przeciwko Grecji, wyrok w sprawie C-584/14 (płatność w formie ryczałtu w wysokości 10 mln EUR; kara: 30 000 EUR za każdy dzień zwłoki w przyjęciu środków niezbędnych do zastosowania się do wyroku wydanego na podstawie art. 258 TFUE).

[129] Komisja przeciwko Portugalii, wyrok w sprawie C-557/14 (płatność w formie ryczałtu w wysokości 3 mln EUR; kara: 8 000 EUR za każdy dzień zwłoki we wdrożeniu środków niezbędnych do zastosowania się do wyroku wydanego na podstawie art. 258 TFUE).

VI. TRANSPOZYCJA DYREKTYW

1. Opóźnienia w transpozycji

Zwalczanie opóźnień w transpozycji jest od dawna priorytetem dla Komisji. Komisja proponuje w związku z tym nałożenie sankcji finansowych za każdym razem, gdy wnosi sprawę przeciwko państwu członkowskiemu do Trybunału Sprawiedliwości na mocy art. 258 i art. 260 ust. 3 TFUE z powodu nieprzekazania na czas informacji na temat środków podjętych przez to państwo w celu transpozycji dyrektywy przyjętej w procedurze ustawodawczej (zob. szczegółowe informacje w sekcji VI pkt 2).



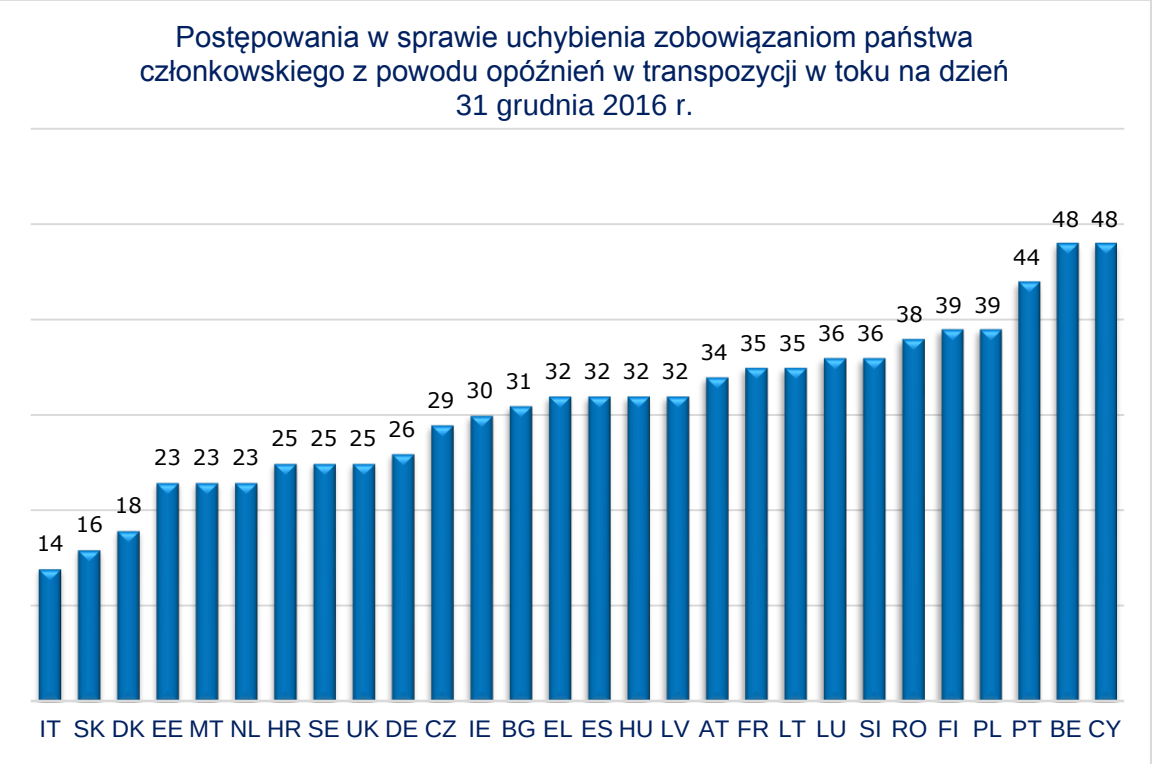
W 2016 r. liczba dyrektyw wymagających transpozycji wyniosła 70 i była wyższa niż w 2015 r. (56 dyrektyw). **Gwałtownie wzrosła liczba nowych postępowań z powodu opóźnień w transpozycji – do 847** z 543.

Pod koniec 2016 r. **wciąż toczyło się 868 postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu opóźnień w transpozycji**, co stanowi wzrost o 67,5 % w porównaniu z 518 postępowaniami będącymi w toku pod koniec 2015 r.

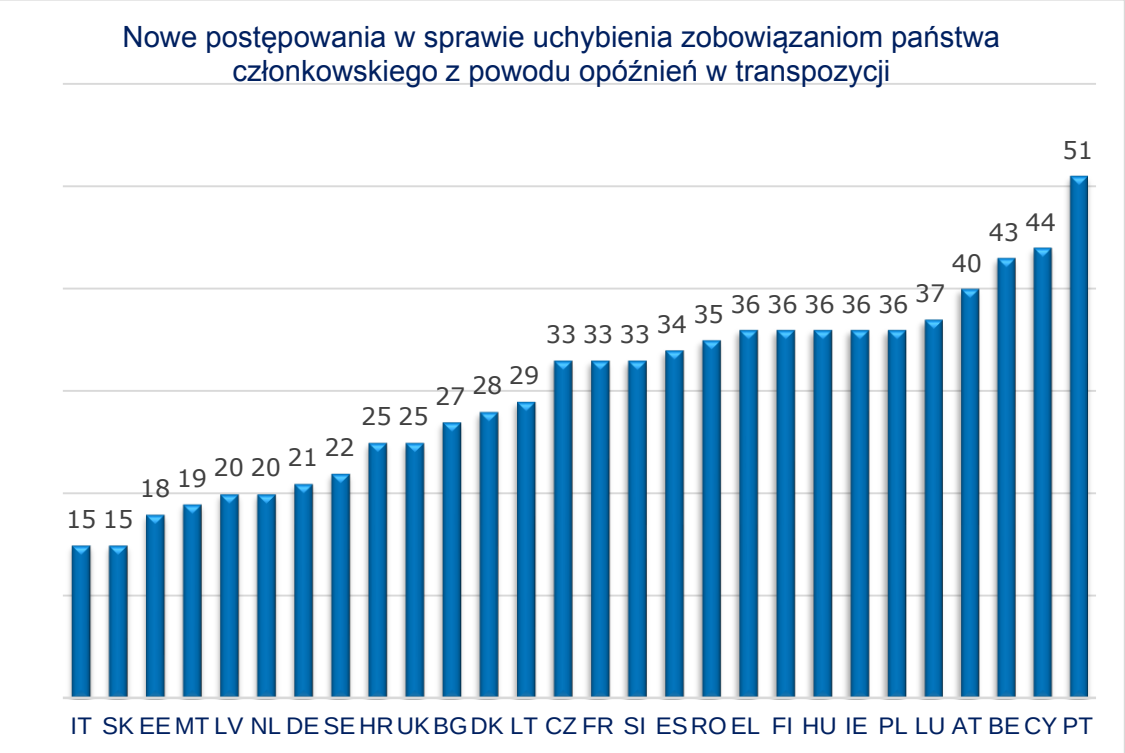
Postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu opóźnień w transpozycji będące w toku na koniec roku

518	>	Postępowania z powodu opóźnień w transpozycji będące w toku na koniec 2015 r.
847	>	Nowe postępowania z powodu opóźnień w transpozycji zarejestrowane w 2016 r.
498	>	Postępowania z powodu opóźnień w transpozycji zamknięte w 2016 r.
= 868	>	Postępowania z powodu opóźnień w transpozycji będące w toku na koniec 2016 r.

Na poniższym wykresie przedstawiono liczbę postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu opóźnień w transpozycji będących w toku na koniec 2016 r., w rozbiciu na poszczególne państwa członkowskie, bez względu na rok, w którym wszczęto sprawę.



Na kolejnym wykresie pokazano nowe postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu opóźnień w transpozycji (w sumie **847**) wszczęte w 2016 r., w rozbiciu na poszczególne państwa członkowskie.



Na poniższym diagramie przedstawiono obszary polityki, których dotyczyły nowe postępowania wszczęte w 2016 r.:



Wszczęto nowe postępowania wobec 27 państw członkowskich w związku z opóźnieniem w transpozycji dyrektywy w sprawie środków mających na celu zmniejszenie kosztów realizacji szybkich sieci łączności elektronicznej[130]. Ponadto wobec 26 państw członkowskich toczyły się postępowania z powodu opóźnień w transpozycji dyrektywy o tkankach i komórkach ludzkich[131]. Komisja wszczęła 23 postępowania w związku z opóźnieniem w transpozycji dyrektywy w sprawie zbiorowego zarządzania prawami autorskimi i prawami pokrewnymi[132].

2. Sprawy wniesione do Trybunału Sprawiedliwości na mocy art. 258 i art. 260 ust. 3 TFUE

Zgodnie z art. 260 ust. 3 TFUE Komisja może wnieść o nałożenie kar pieniężnych, nawet gdy po raz pierwszy kieruje sprawę do Trybunału Sprawiedliwości na mocy art. 258 TFUE z powodu niedopełnienia obowiązku pełnej transpozycji dyrektywy przyjętej w procedurze ustawodawczej. Celem tego nowego uregulowania wprowadzonego w Traktacie z Lizbony jest silniejsze zmotywowanie państw członkowskich do terminowej transpozycji dyrektyw. Komisja podejmuje decyzję w sprawie wysokości proponowanych kar pieniężnych zgodnie z zasadami określonymi w komunikacie Komisji w sprawie stosowania art. 260 ust. 3 TFUE[133]. W komunikacie w sprawie polityki w zakresie egzekwowania prawa: „Prawo Unii: lepsze wyniki dzięki lepszemu stosowaniu”[134] Komisja ogłosiła, że w przypadku postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczętych po jego publikacji będzie systematycznie wnosiła do Trybunału o nałożenie kar finansowych zarówno w formie ryczałtu, jak również w formie okresowych kar pieniężnych.

W 2016 r. Komisja, podobnie jak wcześniej, skierowała do Trybunału Sprawiedliwości szereg spraw w związku z uchybieniem zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu opóźnień w transpozycji, wnosząc o nałożenie dziennych kar pieniężnych na mocy art. 260 ust. 3 TFUE.

130 Dyrektywa 2014/61/UE.
131 Dyrektywy 2015/565/UE i 2015/566/UE.
132 Dyrektywa 2014/26/UE.
133 Dz.U. C 12 z 15.1.2011, s. 1–5.
134 C(2016) 8600, Dz.U. C 18 z 19 stycznia 2017 r.

W 2016 r. skierowała do Trybunału sprawy przeciwko 2 państwom członkowskim: przeciwko Luksemburgowi (2 sprawy)[135] i przeciwko Rumunii (1 sprawę)[136]. W 4 innych przypadkach Komisja podjęła decyzję o skierowaniu spraw do Trybunału, lecz państwa członkowskie przyjęły środki transpozycji przed wniesieniem skargi, co pozwoliło uniknąć postępowania przed Trybunałem. Sprawy te dotyczyły opóźnienia w transpozycji dyrektywy w sprawie jednolitego europejskiego obszaru kolejowego[137] (Grecja), dyrektywy w sprawie działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków[138] (Rumunia i Republika Czeska) oraz dyrektywy w sprawie nadmiernego polegania na ratingach kredytowych[139] (Luksemburg).

W 2016 r. państwa członkowskie zintensyfikowały swoje wysiłki na rzecz ukończenia transpozycji przed wydaniem wyroku przez Trybunał Sprawiedliwości. W toku jest jednak wciąż jednak 5 postępowań, w ramach których złożono wniosek o zastosowanie dziennych kar pieniężnych: po 1 sprawie przeciwko Belgii, Niderlandom, Polsce, Rumunii i Szwecji.

135 Komisja przeciwko Luksemburgowi, wyrok w sprawie C-489/16. Komisja skierowała do Trybunału sprawę przeciwko Luksemburgowi z powodu niepełnego wdrożenia dyrektywy w sprawie jednolitego europejskiego obszaru kolejowego. Zaproponowała karę dzienną w wysokości 8 710 EUR; Komisja przeciwko Luksemburgowi, wyrok w sprawie C-511/16. Komisja skierowała do Trybunału sprawę przeciwko Luksemburgowi z powodu niepełnego wdrożenia dyrektywy 2014/27/UE zmieniającej wcześniejsze dyrektywy w celu ich dostosowania do rozporządzenia (WE) nr 1272/2008 w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania substancji i mieszanin. Zaproponowała karę dzienną w wysokości 8 710 EUR.

136 Komisja przeciwko Rumunii, wyrok w sprawie C-62/156. Komisja skierowała do Trybunału sprawę przeciwko Rumunii z powodu niepełnego wdrożenia dyrektywy dotyczącej zawartości siarki w paliwach żeglugowych. Zaproponowała karę dzienną w wysokości 38 042,60 EUR. Rumunia przyjęła następnie konieczne środki ustawodawcze, w związku z czym Komisja wycofała tę sprawę z Trybunału.

137 Dyrektywa 2012/34/UE.

138 Dyrektywa 2014/59/UE.

139 Dyrektywa 2013/14/UE.

VII. WNIOSKI

W dalszym ciągu poważny problem stanowi wysoka liczba postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, która w 2016 r. osiągnęła najwyższy od pięciu lat poziom. Niedopełnienie obowiązku zapewnienia terminowej i prawidłowej transpozycji prawodawstwa UE pozbawia obywateli i przedsiębiorstwa korzyści, które mogliby osiągnąć dzięki prawu Unii. Komisja przywiązuje zatem dużą wagę do zapewnienia skutecznego stosowania prawa.

Zadanie polegające na stosowaniu, wdrażaniu i egzekwowaniu prawodawstwa Unii Europejskiej jest realizowane wspólnie przez UE i państwa członkowskie. Komisja będzie w dalszym ciągu zapewniać państwom członkowskim wsparcie i pomoc, których potrzebują na etapie wdrażania. Zgodnie z komunikatem „Prawo Unii: lepsze wyniki dzięki lepszemu stosowaniu" Komisja skoncentruje swoje wysiłki na rozwiązaniu problemów, w przypadku których działanie Komisji w zakresie egzekwowania prawa może przynieść rzeczywistą zmianę. Jednocześnie wzmocni ona swoje działania podejmowane w przypadku naruszenia prawa Unii w drodze postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Aby zapewnić szybsze osiąganie zgodności i być w stanie realizować swoje priorytety polityczne, Komisja będzie odtąd wszczynała postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego bez uciekania się do mechanizmu EU Pilot, chyba że skorzystanie z niego będzie jawiło się jako przydatne w danym przypadku. Komisja wzmocniła również system sankcji określony w art. 260 ust. 3 TFUE na potrzeby sytuacji, w których państwa członkowskie nie dopełniają obowiązku zgłoszenia w wyznaczonym terminie środków transponujących dyrektywę przyjętej w procedurze ustawodawczej.

W połączeniu z terminowymi i skutecznymi działaniami Komisji to bardziej strategiczne podejście do egzekwowania prawa ma na celu zapewnienie lepszego stosowania przepisów unijnych z korzyścią dla wszystkich.

METODYKA I WYJAŚNIENIA

I. Sprawozdanie roczne

1. Rozpoznanie problemu

Pierwszy wykres: Liczba skarg (2012–2016)

Na wykresie przedstawiono łączną liczbę skarg zarejestrowanych przez Komisję w latach 2012–2016.

Drugi wykres: Skargi od obywateli będące w toku na koniec roku

Wykres rozpoczyna się od liczby skarg będących w toku przeniesionych z 2015 r. (pierwsza kolumna). W drugiej kolumnie przedstawiono liczbę nowych skarg zarejestrowanych w 2016 r. W trzeciej kolumnie przedstawiono liczbę skarg, w przypadku których Komisja podjęła decyzję w 2016 r. W czwartej kolumnie przedstawiono liczbę skarg będących w toku na koniec 2016 r. (obliczoną poprzez dodanie do pierwszej liczby drugiej i odjęcie trzeciej).

Trzeci wykres: Nowe skargi zarejestrowane w 2016 r.: główne obszary polityki[140]

Na wykresie przedstawiono główne obszary polityki, których dotyczyła większość nowych skarg zarejestrowanych w 2016 r.

2. „EU Pilot"

Pierwszy wykres: Liczba spraw w ramach EU Pilot (2012–2016)

Na wykresie przedstawiono łączną liczbę spraw otwartych przez Komisję w ramach EU Pilot w latach 2012–2016.

Drugi wykres: Sprawy w toku w ramach EU Pilot na koniec roku

Wykres rozpoczyna się od liczby spraw będących w toku w ramach EU Pilot przeniesionych z 2015 r. (pierwsza kolumna). W drugiej kolumnie przedstawiono liczbę nowych spraw w ramach EU Pilot będących w toku w 2016 r. W trzeciej kolumnie przedstawiono liczbę spraw, w przypadku których Komisja podjęła decyzję w 2016 r. W czwartej komunie przedstawiono liczbę spraw w toku w ramach EU Pilot na koniec 2016 r. (obliczoną poprzez dodanie do pierwszej liczby drugiej i odjęcie trzeciej).

Trzeci wykres: Sprawy w ramach EU Pilot wszczęte w 2016 r.: główne obszary polityki

Na wykresie przedstawiono obszary polityki, których dotyczyły nowe sprawy wszczęte w ramach EU Pilot w 2016 r.

Czwarty wykres: Sprawy w ramach EU Pilot: Wskaźnik rozstrzygniętych spraw – średnia dla UE (2012–2016)

Na wykresie przedstawiono łączną liczbę spraw w ramach EU Pilot zamkniętych przez Komisję w ciągu ostatnich 4 lat bez wszczynania postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

---

[140] Dane dotyczące obszarów polityki, o których mowa w głównej części sprawozdania i w sekcjach dotyczących państw członkowskich, opierają się na informacjach dostępnych w prowadzonej przez Komisję Europejską centralnej bazie danych o naruszeniach. Obszary polityki określane są w następujący sposób: rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich; budżet; działania w dziedzinie klimatu; sieci komunikacyjne, treści i technologie; konkurencja; edukacja i kultura; sprawy gospodarcze i finansowe; stabilność finansowa i unia rynków kapitałowych; polityka sąsiedztwa i negocjacje w sprawie rozszerzenia; zatrudnienie; energia; środowisko; migracja i sprawy wewnętrzne; sprawiedliwość i konsumenci; gospodarka morska i rybołówstwo; rynek wewnętrzny, przemysł, przedsiębiorczość i MŚP; mobilność i transport; polityka regionalna; zdrowie i bezpieczeństwo żywności; podatki i cła; handel.

Piąty wykres: Sprawy w ramach EU Pilot: wskaźnik rozstrzygniętych spraw w stosunku do liczby spraw rozpatrzonych w 2016 r.

Na wykresie przedstawiono wskaźnik rozstrzygniętych spraw w ramach EU Pilot, tj. odsetek spraw rozpatrzonych przez Komisję w 2016 r., które mogła ona zamknąć bez wszczynania postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

Szósty wykres: Sprawy w ramach EU Pilot: Czas reakcji (w dniach) państw członkowskich w 2016 r.

Na wykresie przedstawiono średni czas reakcji każdego z państw członkowskich w przypadku spraw prowadzonych w ramach EU Pilot w 2016 r.

3. Postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego

Pierwszy wykres: Nowe postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na dzień 31 grudnia 2016 r.

Na wykresie przedstawiono liczbę nowych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczętych w 2016 r., w rozbiciu na poszczególne państwa członkowskie.

Drugi wykres: Nowe postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczęte w 2016 r.: główne obszary polityki

Na wykresie przedstawiono główne obszary polityki, których dotyczyły nowe postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczęte w 2016 r.

Trzeci wykres: Uzasadnione opinie skierowane do państw członkowskich w 2016 r.

Na wykresie przedstawiono liczbę uzasadnionych opinii skierowanych do państw członkowskich w 2016 r.

Czwarty wykres: Postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego będące w toku na koniec roku (2012–2016)

Na wykresie przedstawiono liczbę postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, które były w toku na dzień 31 grudnia każdego roku w latach 2012–2016.

Piąty wykres: Postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego będące w toku na dzień 31 grudnia 2016 r.

Te dane liczbowe pokazują wszystkie postępowania, które Komisja wszczęła wobec każdego państwa członkowskiego, wysyłając wezwanie do usunięcia uchybienia na mocy art. 258 TFUE. Obejmuje to wezwania wystosowane w 2016 r. lub wcześniej, niezależnie od etapu, na jakim znajdowało się postępowanie. Uwzględniono tylko sprawy, których jeszcze nie zamknięto w drodze formalnej decyzji. Na wykresie rozróżniono, w odniesieniu do każdego państwa członkowskiego, uchybienia związane z nieprawidłową transpozycją lub niewłaściwym stosowaniem przepisów prawa Unii i uchybienia związane z opóźnieniem w transpozycji.

Dane liczbowe obejmują odpowiednio wszystkie sprawy, które na dzień 31 grudnia 2016 r.:

- były na etapie przedprocesowym (wezwanie do usunięcia uchybienia, uzasadniona opinia lub decyzja o wniesieniu sprawy do Trybunału na mocy art. 258 TFUE);
- toczyły się przed Trybunałem zgodnie z art. 258 TFUE lub art. 260 ust. 3 TFUE;
- rozstrzygnął już Trybunał, wydając wyrok, lecz w przypadku których Komisja nie mogła jeszcze potwierdzić, że państwo członkowskie prawidłowo wykonało wyrok;

po raz drugi znalazły się na etapie postępowania przed wniesieniem skargi (wezwanie do usunięcia uchybienia lub decyzja o wniesieniu sprawy do Trybunału zgodnie z art. 260 ust. 2 TFUE);

toczyły się przed Trybunałem ze względu na ich powtórne wniesienie; lub

po raz drugi rozstrzygnął Trybunał, wydając wyrok, lecz w przypadku których Komisja nie mogła jeszcze potwierdzić, że państwo członkowskie wykonało prawidłowo drugi wyrok.

Te dane liczbowe *nie* uwzględniają np. spraw w toku w ramach EU Pilot. Nie uwzględniają one również spraw w ramach EU Pilot, w przypadku których Komisja odrzuciła odpowiedź państwa członkowskiego, lecz nie wystosowała jeszcze wezwania do usunięcia uchybienia na mocy art. 258 TFUE.

Szósty wykres: Postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego będące w toku na koniec 2016 r.: obszary polityki

Na wykresie przedstawiono postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego będące w toku na dzień 31 grudnia 2016 r., w rozbiciu na obszary polityki.

4. Transpozycja dyrektyw

Pierwszy wykres: Liczba dyrektyw i postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu opóźnień w transpozycji

Na wykresie przedstawiono liczbę dyrektyw, których transpozycji należało dokonać w latach 2012–2016, oraz liczbę nowych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczętych w tym okresie z powodu opóźnień w transpozycji.

Drugi wykres: Postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu opóźnień w transpozycji będące w toku na koniec roku

Wykres rozpoczyna się od liczby uchybień związanych z opóźnieniem w transpozycji przeniesionych z 2015 r. (pierwsza kolumna). W drugiej kolumnie przedstawiono liczbę nowych uchybień związanych z opóźnieniami w transpozycji zarejestrowanych w 2016 r. W trzeciej kolumnie przedstawiono liczbę skarg, w przypadku których Komisja podjęła decyzję w 2016 r. W czwartej kolumnie przedstawiono liczbę postępowań w związku z opóźnieniem w transpozycji będących w toku na koniec 2016 r. (obliczoną poprzez dodanie do pierwszej liczby drugiej i odjęcie trzeciej).

Trzeci wykres: Postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu opóźnień w transpozycji w toku na dzień 31 grudnia 2016 r.

Na wykresie przedstawiono liczbę postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu opóźnień w transpozycji będących w toku na dzień 31 grudnia 2016 r., w rozbiciu na poszczególne państwa członkowskie, bez względu na rok, w którym wszczęto postępowanie.

Czwarty wykres: Nowe postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu opóźnień w transpozycji

Przedstawione dane pokazują liczbę wezwań do usunięcia uchybienia skierowanych do każdego państwa członkowskiego w 2016 r. na mocy art. 258 TFUE z powodu braku zgłoszenia lub niepełnego zgłoszenia krajowych środków transpozycji. Liczbę tę uwzględniono już przy obliczaniu łącznej liczby nowych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczętych wobec państwa członkowskiego w 2016 r., więc *nie* należy jej dodawać do liczby przedstawionej na pierwszym wykresie w sekcji ogólnych danych statycznych.

Należy zauważyć, że nie wszystkie z tych nowych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu opóźnień w transpozycji były nadal w toku na dzień 31 grudnia 2016 r. Na przykład, jeżeli Komisja wszczęła w marcu 2016 r. postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu opóźnienia w transpozycji, wysyłając wezwanie do usunięcia uchybienia, postępowanie to zostałoby uwzględnione w nowych postępowaniach w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, nawet gdyby Komisja zamknęła tę sprawę w październiku 2016 r. w związku z dokonaniem przez państwo członkowskie zawiadomienia o pełnej transpozycji.

Piąty wykres: Nowe postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu opóźnień w transpozycji wszczęte w 2016 r.: główne obszary polityki

Na wykresie przedstawiono główne obszary polityki, których dotyczyły postępowania dotyczące opóźnień w transpozycji wszczęte w 2016 r.