



P9\_TA(2023)0443

## Kontrola stosowania prawa Unii Europejskiej w latach 2020, 2021 i 2022

### Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie kontroli stosowania prawa Unii Europejskiej w latach 2020, 2021 i 2022 (2023/2080(INI))

(C/2024/4229)

Parlament Europejski,

- uwzględniając Traktat o Unii Europejskiej (TUE), w szczególności jego art. 2 i 3,
  - uwzględniając sprawozdania roczne Komisji z kontroli stosowania prawa UE za lata 2020, 2021 i 2022 z dni – odpowiednio – 23 lipca 2021 r. (COM(2021)0432), 15 lipca 2022 r. (COM(2022)0344) i 14 lipca 2023 r. (COM(2023)0453),
  - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 9 czerwca 2016 r. w sprawie otwartej, efektywnej i niezależnej administracji Unii Europejskiej <sup>(1)</sup>,
  - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 7 lipca 2022 r. w sprawie lepszego stanowienia prawa: połączenie sił na rzecz stanowienia lepszego prawa <sup>(2)</sup>,
  - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 20 stycznia 2021 r. w sprawie kontroli stosowania prawa UE w latach 2017, 2018 i 2019 <sup>(3)</sup>,
  - uwzględniając Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejską a Komisją Europejską z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie lepszego stanowienia prawa <sup>(4)</sup>,
  - uwzględniając art. 54 Regulaminu,
  - uwzględniając pisma Komisji Spraw Konstytucyjnych oraz Komisji Petycji,
  - uwzględniając sprawozdanie Komisji Prawnej (A9-0328/2023),
- A. mając na uwadze, że zgodnie z art. 4 ust. 3 TUE oraz art. 288 ust. 3 i art. 291 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) na państwach członkowskich spoczywa główna odpowiedzialność za transpozycję, stosowanie i wdrażanie prawa UE w sposób prawidłowy, harmonijny i terminowy; mając na uwadze, że przepisy unijne powinny być formułowane w sposób zapewniający ich łatwą transpozycję do prawa krajowego;
- B. mając na uwadze, że w latach 2020–2022 liczba postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na jednolitym rynku radykalnie się zmniejszyła – o 80 %; mając na uwadze, że bez nadzoru ze strony Komisji oraz skutecznego i sprawnego egzekwowania przez nią przepisów transgraniczna działalność gospodarcza oraz swobodny przepływ osób, towarów, kapitału i usług w UE mogą być poważnie utrudnione; mając na uwadze, że Komisja powinna podjąć działania wykonawcze, aby zagwarantować wszystkie prawa wynikające z prawa UE, szczególnie prawa człowieka, ochronę środowiska oraz ochronę praw i wolności obywateli w całej UE;
- C. mając na uwadze, że w 2020 r. środowisko było obszarem polityki, w którym wszczęto zdecydowanie najwięcej postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, tj. 236; mając na uwadze, że chociaż w 2021 r. spraw było mniej, w 2022 r. środowisko plasowało się na trzecim miejscu pod względem liczby nowych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego; mając na uwadze, że w latach 2020, 2021 i 2022 środowisko było również obszarem polityki o zdecydowanie największej liczbie postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego nadal otwartych w chwili zakończenia roku – 445 spraw w 2020 r., 356 spraw w 2021 r. i 369 spraw w 2022 r.;

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 86 z 6.3.2018, s. 126.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 47 z 7.2.2023, s. 250.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 456 z 10.11.2021, s. 56.

<sup>(4)</sup> Dz.U. L 123 z 12.5.2016, s. 1.

- D. mając na uwadze, że preferowanym przez Komisję sposobem rozstrzygania postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wydaje się dialog z organami krajowymi, a nie stawianie państw członkowskich przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), co Komisja postrzega jako środek ostateczny, w szczególności w postępowaniach dotyczących łamania praworządności i ochrony praw podstawowych; mając na uwadze, że w 2016 r. pracując nad sprawami i skargami dotyczącymi uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, Komisja postanowiła priorytetowo traktować najpoważniejsze naruszenia prawa UE, które znacząco wpływają na interesy obywateli i przedsiębiorstw; mając na uwadze, że w 2017 r. Komisja po raz pierwszy zastosowała to nowe, bardziej ukierunkowane podejście;
- E. mając na uwadze, że przestępczość zorganizowana poważnie zagraża bezpieczeństwu europejskiemu, obywatelom, przedsiębiorstwom oraz instytucjom publicznym; mając na uwadze, że monitorowanie prawidłowej transpozycji przepisów dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy jest kluczowe, by uniemożliwić przestępcom czerpanie korzyści z przestępstw;

### **Kontrola i zapewnianie stosowania prawa UE**

1. z zadowoleniem przyjmuje sprawozdania Komisji z lat 2020, 2021 i 2022 dotyczące kontroli stosowania prawa UE; uważa, że sprawozdania te są kluczowym narzędziem umożliwiającym kontrolę prawidłowej transpozycji i prawidłowego wdrażania prawa UE, oraz uznaje, że umożliwiają one prawodawcom unijnym identyfikację potencjalnych problemów i poszukiwanie środków zaradczych; zauważa, że prawie połowa postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczętych przez Komisję w związku z niewłaściwym stosowaniem prawa UE lub niezgodnością przepisów krajowych z prawem UE dotyczy środowiska, zatrudnienia, transportu i mobilności lub jednolitego rynku;

2. zauważa, że całkowita liczba nowych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczętych przez Komisję spadła z 903 w 2020 r. do 551 w 2022 r.; zaznacza, że całkowita liczba postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczących jednolitego rynku – nie licząc spraw zamkniętych – jest niepokojąco niższa niż w poprzednich kadencjach Komisji; rozumie, że ma to związek z pandemią COVID-19 i mniejszą liczbą przyjętych aktów ustawodawczych, gdyż większość postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jest związana z opóźnioną transpozycją; rozumie także znaczenie dialogu między Komisją Europejską a państwami członkowskimi na etapie przedsądowym; uważa jednak, że poleganie niemal wyłącznie na dialogu i dyplomacji nieformalnej może prowadzić do politycznych targów z państwami członkowskimi albo do stosowania przez Komisję podwójnych standardów; dlatego ubolewa, że Komisja wydaje się niechętna występowaniu przeciwko państwom członkowskim do TSUE w stosownych przypadkach; wzywa Komisję aby dokładniej wyjaśniła, w jaki sposób nadaje priorytet poważnym naruszeniom prawa UE, i aby doprecyzowała kryteria wyboru, a także doprecyzowała prawnie kluczowe pojęcia dotyczące monitorowania przez nią egzekwowania prawa UE, takie jak „sprawy związane z szerszymi zasadami” i „systematyczne nieegzekwowanie prawa UE”; zaleca, aby Komisja skróciła czas trwania dialogu, ograniczyła do minimum i sprecyzowała ramy czasowe postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, a także nie cofała się przed występowaniem na drogę prawną, co jest kluczowe, by położyć kres łamaniu prawa UE przez państwa członkowskie, zapewnić ochronę obywateli UE, a także zagwarantować zbieżność przepisów na całym jednolitym rynku;

3. podkreśla znaczenie praworządności jako warunku wstępnego właściwej kontroli i stosowania prawa UE; podkreśla swoje zaniepokojenie liczbą postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, które wiążą się z praworządnością; podkreśla, że należy udoskonalić ten instrument i wzmocnić mechanizmy, które służą zapewnianiu poszanowania praworządności, takie jak cykl sprawozdań na temat praworządności lub rozporządzenie w sprawie warunkowości<sup>(5)</sup>, zgodnie z zasadami pomocniczości, proporcjonalności i przyznawania kompetencji, określonymi w art. 5 TUE; ponawia apel do Komisji i Rady o natychmiastowe rozpoczęcie negocjacji z Parlamentem w sprawie ustanowienia unijnego mechanizmu na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych, opartego na porozumieniu międzyinstytucyjnym na mocy art. 295 TFUE, obejmującego roczny cykl monitorowania wartości Unii, odnoszącego się do wszystkich aspektów, o których mowa w art. 2 TUE;

<sup>(5)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii (Dz.U. L 433 I z 22.12.2020, s. 1).

4. jest zaniepokojony ogromną liczbą toczących się postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, które od lat tkwią w martwym punkcie – na etapie poprzedzającym wniesienie skargi – w Komisji i na podstawie których nie są kierowane do TSUE sprawy przeciwko danym państwom członkowskim, pomimo że państwa te nadal nie przestrzegają odnośnego prawa UE lub nie transponują prawidłowo przepisów prawa UE do krajowych systemów prawnych; zauważa, że europejska rzeczniczka praw obywatelskich stwierdziła, iż w niektórych przypadkach może to oznaczać niewłaściwe administrowanie<sup>(6)</sup>; wzywa państwa członkowskie do przyjęcia odpowiednich mechanizmów koordynacji transpozycji prawa UE, umożliwiających różnym służbom rządowym skuteczną współpracę przy przyjmowaniu środków transpozycji;

5. uważa, że szybkie działanie w celu położenia kresu naruszeniom prawa UE przez państwa członkowskie ma kluczowe znaczenie dla pełnej ochrony praw obywateli oraz że można to osiągnąć przez przyjęcie krótszych i jasnych ram czasowych i wzmocnienie przepisów prawnych odnoszących się do postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, a także do przekazywania spraw do TSUE w razie uporczywych naruszeń prawa UE;

6. podkreśla, że Komisja dysponuje szeregiem narzędzi, które mają pomóc państwom członkowskim prawidłowo i terminowo transponować, stosować i wdrażać prawo UE – obejmuje to wytyczne, plany wdrażania, grupy eksperckie, dokumenty wyjaśniające, szkolenia, kursy lub warsztaty; zaznacza, że niektóre z tych narzędzi są stosowane jako narzędzia zapobiegawcze, podczas gdy inne mogą być stosowane jednocześnie z postępowaniami w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, tak by usunięto wykryte naruszenia prawa UE w celu uniknięcia skierowania sprawy do TSUE; zwraca się do Komisji, aby w miarę możliwości zapewniła większe wsparcie właściwym organom krajowym i regionalnym w procesie transpozycji prawodawstwa UE;

7. zdecydowanie uważa, że wyroki TSUE muszą być w pełni wykonywane przez państwa członkowskie; podkreśla, że ich niepełne wykonanie, a następnie wprowadzenie nowych przepisów i polityk charakteryzujących się takimi samymi deficytami, jakie wcześniej stwierdził TSUE, musi skutkować wszczęciem postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego;

8. zauważa, że liczba nowych spraw EU Pilot wzrosła z 212 spraw w 2020 r. do 279 spraw w 2022 r.; zauważa, że w 2022 r. spośród 279 spraw 51 wszczęto w następstwie skarg, a 228 wszczęła Komisja w następstwie dochodzeń z własnej inicjatywy;

9. z zadowoleniem odnotowuje, że w 2020 r. utworzono Grupę Zadaniową ds. Egzekwowania Przepisów dotyczących Jednolitego Rynku (SMET), w której skład wchodzi właściwe organy krajowe i Komisja; apeluje o stałą współpracę tej grupy zadaniowej z istniejącym systemem SOLVIT; z zadowoleniem przyjmuje obecne działania w celu określenia, jak SMET może pomagać w rozstrzyganiu spraw dotyczących niewłaściwego stosowania prawa UE, których SOLVIT nie jest w stanie rozstrzygnąć; z zadowoleniem odnotowuje bieżącą sprawozdawczość dotyczącą strukturalnych spraw SOLVIT, które mogłyby stać się projektami SMET; wzywa Komisję – jako że wsparcie z istniejącego systemu SOLVIT jest ograniczone, szczególnie w sprawach transgranicznych dotyczących naruszeń praw obywateli i przedsiębiorstw przez organy publiczne – aby oceniła możliwość wprowadzenia nakazów sądowych na szczeblu Unii, na przykład w TSUE, służących osiągnięciu jasności prawa w ciągu trzech miesięcy, w celu zapewnienia prawidłowej transpozycji oraz prawidłowego stosowania i wdrażania prawa UE we wszystkich państwach członkowskich;

10. przypomina, że UE postawiła sobie za cel uczynienie Europy do 2050 r. pierwszym kontynentem neutralnym dla klimatu; podkreśla, że aby osiągnąć cele klimatyczne, w rozporządzeniu w sprawie zarządzania unią energetyczną<sup>(7)</sup> zobowiązano państwa członkowskie do przygotowania pierwszych strategii długoterminowych z perspektywą co najmniej 30 lat; zauważa, że w 2022 r. Komisja wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko czterem państwom członkowskim w związku z nieprzedstawieniem jej takich strategii; wzywa państwa członkowskie do pilnego i należytego przyjęcia i wdrożenia strategii długoterminowych;

<sup>(6)</sup> Europejska rzeczniczka praw obywatelskich, sprawy 2238/2021/MHZ i 2249/2021/MHZ, decyzja z 16 grudnia 2022 r.

<sup>(7)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 (Dz.U. L 328 z 21.12.2018, s. 1).

11. wyraża zaniepokojenie poważnymi lukami w stosowaniu unijnych przepisów dotyczących energii i ochrony środowiska; w szczególności zwraca uwagę na stwierdzone przez Komisję w licznych państwach członkowskich niedociągnięcia w transpozycji dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków <sup>(8)</sup>, dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej <sup>(9)</sup>, dyrektywy w sprawie energii odnawialnej <sup>(10)</sup> oraz dyrektywy w sprawie produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych <sup>(11)</sup>; apeluje do państw członkowskich o prawidłową transpozycję tych aktów prawnych;

12. wyraża zaniepokojenie poważnymi niedociągnięciami i opóźnieniami w stosowaniu prawa UE w dziedzinie zatrudnienia, spraw socjalnych i włączenia społecznego; zauważa z zaniepokojeniem, że w 2022 r. Komisja wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko 19 państwom członkowskim w związku z niepełną transpozycją dyrektywy w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym <sup>(12)</sup>, a przeciwko innym 19 państwom członkowskim w związku z brakiem transpozycji przepisów UE dotyczących przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy;

13. podkreśla, że należy prowadzić działania na szczeblu UE w celu zwalczania mowy nienawiści i dyskryminacji; z zadowoleniem przyjmuje wysiłki Komisji na rzecz ochrony osób LGBTIQ+ przed dyskryminacją, w tym przez skierowanie sprawy przeciwko Węgrom do TSUE w związku z przepisami krajowymi, które dyskryminują osoby ze względu na ich orientację seksualną i tożsamość płciową; apeluje do państw członkowskich, w szczególności do Węgier, o zapewnienie pełnej zgodności ustawodawstwa krajowego z prawami podstawowymi zapisanymi w prawie UE; z głębokim zaniepokojeniem zauważa, że ograniczenie wolności mediów ułatwia coraz częstsze ataki na mniejszości, w tym osoby LGBTIQ+; w związku z tym z zadowoleniem przyjmuje wysiłki Komisji w obronie wolności i pluralizmu mediów oraz jej decyzję o skierowaniu sprawy przeciwko Węgrom do TSUE pod zarzutem naruszenia wolności słowa zapisanej w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej;

### **Harmonizacja wdrażania prawa UE**

14. wzywa Komisję i państwa członkowskie do wspólnego i spójnego działania, aby uniknąć problemów związanych z nadmiernie rygorystycznym wdrażaniem; zauważa, że chociaż należy unikać dodatkowych zbędnych obciążeń administracyjnych, szczególnie dla MŚP, a wręcz należy zmniejszyć obciążenia, aby zapobiec fragmentacji jednolitego rynku, nie należy uniemożliwiać państwom członkowskim utrzymywania lub przyjmowania bardziej ambitnych środków ani przyjmowania wyższych norm społecznych, środowiskowych i dotyczących ochrony konsumentów w przypadkach, gdy w prawie Unii określono jedynie normy minimalne; w związku z tym zwraca się do Komisji, aby wspierała państwa członkowskie w celu zapobiegania nadmiernie rygorystycznemu wdrażaniu, w tym oceniła konieczność, proporcjonalność i wykonalność takich przepisów krajowych oraz to, czy nie kolidują one z założonymi celami politycznymi, w porównaniu z odpowiednimi przepisami unijnymi i przepisami krajowymi innych państw członkowskich, a także potencjalny wpływ takich norm na krajowy klimat biznesowy, tak by zapobiegać niekorzystnym sytuacjom konkurencyjnym i zapewnić zharmonizowane przepisy dla przedsiębiorstw;

15. uważa, że aby ograniczyć problemy związane z transpozycją na szczeblu krajowym, Parlament, Rada i Komisja powinny, jeżeli pozwalają na to Traktaty, preferować formę prawną rozporządzeń, a nie dyrektyw, a także powinny skupić się na przyjmowaniu prawodawstwa UE opracowanego zgodnie z zasadami jasności prawa, upraszczania, przejrzystości i pewności prawa, tak aby było ono łatwe do transpozycji i wносиło konkretną europejską wartość dodaną; ubolewa, że zbyt często przy stanowieniu prawa UE trzy instytucje zawierają między sobą niejasne kompromisy; zaznacza, że prawo Unii musi jasno określać prawa i obowiązki adresatów, szczególnie instytucji i państw członkowskich UE;

<sup>(8)</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (Dz.U. L 153 z 18.6.2010, s. 13).

<sup>(9)</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE (Dz.U. L 315 z 14.11.2012, s. 1).

<sup>(10)</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz.U. L 328 z 21.12.2018, s. 82).

<sup>(11)</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko (Dz.U. L 155 z 12.6.2019, s. 1).

<sup>(12)</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1158 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylająca dyrektywę Rady 2010/18/UE (Dz.U. L 188 z 12.7.2019, s. 79).

16. podkreśla, że brak spójnego i kompleksowego zestawu skodyfikowanych zasad dobrej administracji obowiązujących w całej Unii utrudnia obywatelom i przedsiębiorstwom łatwe i pełne zrozumienie przysługujących im praw wynikających z prawa Unii; podkreśla zatem, że skodyfikowanie zasad dobrej administracji w formie rozporządzenia określającego poszczególne aspekty procedur administracyjnych – w tym powiadomień, wiążących terminów, prawa do bycia wysłuchanym, a także prawa dostępu każdej osoby do dokumentacji jej dotyczącej – wzmocniłoby prawa obywateli i poprawiłoby przejrzystość; uważa, że takie uregulowanie zwiększyłoby skuteczność, efektywność i zdolności administracji i usług publicznych oraz, w tym zakresie, stanowiłoby odpowiedź na potrzeby pod względem inwestycji i reform w całej Unii Europejskiej;

17. wzywa Komisję, aby nadal monitorowała stosowanie prawa UE i zajęła się antykonkurencyjnymi skutkami terytorialnych ograniczeń dostaw z myślą o osiągnięciu w pełni funkcjonującego jednolitego rynku i o skonkretyzowaniu potencjalnych korzyści dla konsumentów; powtarza, że terytorialne ograniczenia dostaw mogą wynikać z różnych praktyk, takich jak odmowa dostaw lub groźba wstrzymania dostaw do konkretnego dystrybutora, ograniczenie wielkości sprzedaży, dostarczanie różnych ofert produktów w poszczególnych państwach członkowskich oraz stosowanie różnych cen lub ograniczanie wersji językowych w odniesieniu do opakowań produktów;

18. z zaniepokojeniem zauważa, że średni czas transpozycji w UE uległ wydłużeniu, jako że transpozycja dyrektyw do ustawodawstwa krajowego trwała w 2019 r. średnio trzy miesiące dłużej niż w 2018 r.;

o  
o o

19. zobowiązuje swoją przewodniczącą do przekazania niniejszej rezolucji Radzie i Komisji, Europejskiemu Komitetowi Regionów, Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu oraz parlamentom państw członkowskich.