

Środa, 21 listopada 2012 r.

P7\_TA(2012)0442

**Kontrola stosowania prawa UE (2010)****Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie 28. sprawozdania rocznego z kontroli stosowania prawa UE (2010 r.) (2011/2275 (INI))**

(2015/C 419/11)

*Parlament Europejski,*

- uwzględniając 28. sprawozdanie roczne z kontroli stosowania prawa (2010) (COM(2011)0588),
  - uwzględniając sprawozdanie Komisji zatytułowane „Sprawozdanie z oceny projektu »EU Pilot«” (COM(2010)0070),
  - uwzględniając sprawozdanie Komisji zatytułowane „Drugie sprawozdanie z oceny projektu »EU Pilot«” (COM(2011)0930),
  - uwzględniając komunikat Komisji z dnia 5 września 2007 r. zatytułowany „Skuteczna Europa – stosowanie prawa wspólnotowego” (COM(2007)0502),
  - uwzględniając komunikat Komisji z dnia 20 marca 2002 r. w sprawie stosunków ze skarżącym w przedmiocie naruszeń prawa wspólnotowego (COM(2002)0141),
  - uwzględniając komunikat Komisji z dnia 2 kwietnia 2012 r. zatytułowany „Aktualizacja zasad postępowania w stosunkach ze skarżącymi w przedmiocie stosowania prawa unijnego” (COM(2012)0154),
  - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 14 września 2011 r. w sprawie 27. sprawozdania rocznego z kontroli stosowania prawa Unii Europejskiej (za rok 2009) <sup>(1)</sup>,
  - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 25 listopada 2010 r. w sprawie 26. sprawozdania rocznego z kontroli stosowania prawa Unii Europejskiej (za rok 2008) <sup>(2)</sup>,
  - uwzględniając dokumenty robocze służb Komisji (SEC(2011)0193, SEC(2011)0194 i SEC(2011)1626),
  - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 14 września 2011 r. w sprawie działalności Komisji Petycji w 2010 r. <sup>(3)</sup>,
  - uwzględniając art. 48 i art. 119 ust. 2 Regulaminu,
  - uwzględniając sprawozdanie Komisji Prawnej, a także opinie Komisji Spraw Konstytucyjnych oraz Komisji Petycji (A7-0330/2012),
- A. mając na uwadze, że Traktat z Lizbony wprowadził szereg nowych podstaw prawnych, by ułatwić wdrożenie, zastosowanie i egzekwowanie prawa UE;
- B. mając na uwadze, że art. 298 TFUE stanowi, że instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii, wykonując swoje zadania, korzystają ze wsparcia otwartej, efektywnej i niezależnej administracji europejskiej,
- C. mając na uwadze, że środowisko naturalne, rynek wewnętrzny oraz podatki to obszary polityki najbardziej podatne na występowanie uchybień zobowiązaniom, a ich współczynnik wynosi 52 % wszystkich przypadków postępowań o uchybienie;

<sup>(1)</sup> Teksty przyjęte, P7\_TA(2011)0377.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 99 E z 3.4.2012, s. 46.

<sup>(3)</sup> Teksty przyjęte, P7\_TA(2011)0382.

Środa, 21 listopada 2012 r.

1. przypomina, że art. 17 TUE określa fundamentalną rolę Komisji, która stoi na straży traktatów; odnotowuje w związku z tym, że przysługujące Komisji uprawnienia i obowiązek wszczynania postępowania przeciwko państwu członkowskiemu, które uchybiło jednemu z zobowiązań, jakie na nim ciążyą na mocy traktatów<sup>(1)</sup>, są fundamentem porządku prawnego UE i jako takie są zgodne z koncepcją Unii opartej na rządach prawa;
2. podkreśla zasadnicze znaczenie rządów prawa jako warunku legitymizacji wszystkich form rządów demokratycznych, a także pełnego zagwarantowania obywatelom możliwości korzystania ze swoich praw nadanych im z mocy prawa;
3. popiera stosowane przez Komisję podejście inteligentnych regulacji, koncentrujące się na włączeniu monitorowania stosowania prawa UE do szerszego cyklu polityki, co – zdaniem komisji – jest głównym środkiem zapobiegawczym;
4. zauważa, że postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jest dwuetapowe: pierwszym etapem jest etap administracyjny (dochodzenie), a drugim – postępowanie sądowe przed Trybunałem Sprawiedliwości; uważa, że obywatele jako skarżący odgrywają żywotną rolę na etapie administracyjnym jeśli chodzi o zapewnienie zgodności z prawem unijnym w terenie;
5. z zadowoleniem przyjmuje stosowanie przez Komisję dużej liczby narzędzi w celu usprawnienia procesu transpozycji (list kontrolnych dotyczących transpozycji, podręczników oraz not interpretacyjnych) i zachęca Komisję do jeszcze uważniejszej kontroli transpozycji dyrektyw przed upływem terminu transpozycji, co dotyczy zwłaszcza państw członkowskich, które dopuszczały się uchybień, aby umożliwić szybką interwencję;
6. zwraca uwagę na bezpośrednie stosowanie przepisów dyrektyw, jeżeli są one wystarczająco precyzyjne i bezwarunkowe („skutek bezpośredni”) zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości;
7. wzywa Komisję i państwa członkowskie do wspólnego i spójnego rozwiązania problemu „poślacania”, tj. wprowadzania przepisów wykraczających poza minimalne wymogi prawa unijnego.
8. odnotowuje, że Komisja niedawno opublikowała nowy komunikat w sprawie zasad postępowania w stosunkach ze skarżącymi w przedmiocie stosowania prawa unijnego (COM(2012)0154), dokonując w nim przeglądu warunków wymaganych do zarejestrowania skargi, tym samym wpływając na całe postępowanie w sprawie uchybienia jako takie; apeluje, aby w przypadku postępowania w sprawie o uchybienie zobowiązaniom Komisja nie stosowała instrumentów prawa „miękkiego” i samoregulacji, ale raczej zaproponowała rozporządzenie<sup>(2)</sup>, dzięki któremu Parlament w roli współustawodawcy będzie mógł w pełni uczestniczyć w tym niezwykle ważnym wymiarze porządku prawnego UE;
9. uznaje jednak za godną ubolewania bardzo dużą liczbę postępowań dotyczących braku zawiadomienia (470 postępowań w toku w 2010 r.);
10. ubolewa, że ww. komunikat w żaden sposób nie odniósł się do systemu „EU Pilot”, który z punktu widzenia Komisji jest już „dobrze zakorzoną metodą pracy”<sup>(3)</sup>, wykorzystywaną przez nią przy rozpatrywaniu skarg na pierwszym etapie postępowania w sprawie uchybienia, kiedykolwiek tylko należy się do niego odwołać<sup>(4)</sup>; zauważa, że komunikat nie wspomina nawet z nazwy o „EU Pilot” ani nie zawiera żadnego odniesienia do praw lub ochrony przyznawanej w ramach tego systemu skarżącemu; stwierdza zatem, że wszelkie podejmowane przez Komisję decyzje, które poprzedzają lub wykluczają wszczęcie postępowania w sprawie uchybienia, w tym wypadki nie spełniają zasad przejrzystości i rozliczalności, a Komisja podejmuje je wyłącznie wedle swego uznania;
11. Wzywa Komisję do sprecyzowania statusu systemu „EU Pilot” oraz do jasnego określenia jego ram i reguł stosowania tak, aby były one zrozumiałe dla obywateli;

<sup>(1)</sup> Artykuły 258 i 260 TFUE określają uprawnienia Komisji do wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Artykuł 258 stanowi, że Komisja wydaje uzasadnioną opinię, jeśli uzna, że państwo członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, które na nim ciążyą na mocy traktatów.

<sup>(2)</sup> Zob. ust. 7, wzywający do przyjęcia „prawa procesowego”.

<sup>(3)</sup> Drugie sprawozdanie Komisji z oceny projektu „EU Pilot” (SEC(2011)1626), s. 7.

<sup>(4)</sup> Zob. ww. sprawozdanie s. 3. Zob. ww. rezolucję z dnia 25 listopada 2010 r.

Środa, 21 listopada 2012 r.

12. zwraca uwagę na liczbę państw członkowskich uczestniczących w projekcie „EU Pilot” (18 do końca 2010 r.) oraz dużą liczbę spraw zamkniętych po otrzymaniu od państwa członkowskiego odpowiedzi uznanej za akceptowalną (81 % przypadków); podkreśla znaczenie jakości oceny tych odpowiedzi, zarówno pod kątem odpowiednich i zweryfikowanych informacji, jak i pod kątem poszanowania ogólnych zasad prawa administracyjnego uznawanych przez Trybunał Sprawiedliwości;

13. ponownie wyraża zdanie, że powierzona Komisji na mocy traktatów swoboda decyzyjna odnośnie do postępowania w sprawie uchybienia musi przestrzegać praworządności, zasady jasności prawa, wymogów przejrzystości i otwartości oraz zasady proporcjonalności, i uważa, że pod żadnym pozorem nic nie może zagrozić podstawowemu celowi tego uprawnienia, którym jest gwarantowanie punktualnego i poprawnego stosowania prawa unijnego<sup>(1)</sup>;

14. zwraca uwagę na zachęcającą informację, że w przypadku 88 % postępowań o uchybienie zobowiązaniom zamkniętych w 2010 r. „sprawa nie została przekazana do Trybunału Sprawiedliwości, ponieważ państwa członkowskie skorygowały kwestię prawną podniesioną przez Komisję zanim pojawiła się konieczność wszczęcia następnego etapu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom”; uważa jednak, że konieczne jest dalsze dokładne monitorowanie działań państw członkowskich, ponieważ część petycji odnosi się do problemów utrzymujących się nawet po zamknięciu sprawy (zob. na przykład petycje 0808/2006, 1322/2007, 0492/2010, 1060/2010 i 0947/2011);

15. podkreśla, że ogólnie konieczne jest podjęcie dodatkowych wysiłków służących zwiększeniu przejrzystości i wzajemności w komunikacji między Parlamentem a Komisją; zauważa na przykład, że możliwe byłoby zapewnienie lepszego dostępu do informacji o skargach, dokumentów w sprawach o uchybienie zobowiązaniom i innych mechanizmów egzekwowania bez narażania celu dochodzeń, zaś nadrzędny interes społeczny może stanowić dobre uzasadnienie dostępu do tej informacji, zwłaszcza w przypadkach, w których stawką może być zdrowie ludzi i nieodwracalne szkody w środowisku naturalnym;

16. zauważa, że aby uczynić system „EU Pilot” operacyjnym, Komisja utworzyła „poufną bazę danych on-line” do komunikacji między swymi służbami a władzami państw członkowskich; po raz kolejny zwraca uwagę na brak przejrzystości w projekcie „EU Pilot” w odniesieniu do skarżących i przypomina postulat Parlamentu o zapewnienie dostępu do bazy danych zawierającej informacje na temat wszystkich skarżących, aby Parlament mógł pełnić funkcję nadzorowania Komisji w jej roli strażnika traktatów;

17. ubolewa nad brakiem jakichkolwiek działań następczych dla ww. rezolucji Parlamentu w sprawie 27. sprawozdania rocznego, a w szczególności dla apelu Parlamentu o zaproponowanie prawa procesowego w formie rozporządzenia na mocy art. 298 TFUE określającego różne aspekty postępowania w sprawie uchybienia i postępowania na etapie poprzedzającym wszczęcie tej procedury, w tym powiadomienia, obowiązujące terminy, prawo bycia wysłuchanym, obowiązek podania przyczyn, a także prawo dostępu każdej osoby do dokumentacji dotyczącej jej osoby, celem wzmocnienia praw obywateli i zagwarantowania przejrzystości;

18. ponownie wzywa zatem Komisję do przedstawienia propozycji „prawa procesowego” w formie rozporządzenia w oparciu o nową podstawę prawną, czyli art. 298 TFUE;

19. w związku z tym przyjmuje do wiadomości odpowiedź Komisji na postulat Parlamentu w sprawie prawa procesowego, w której Komisja wyraża wątpliwości dotyczące możliwości przyjęcia w przyszłości rozporządzenia w oparciu o art. 298 TFUE, z powodu powierzonej Komisji na mocy traktatów swobody decyzyjnej w zakresie „określenia sposobu, w jaki zarządza postępowaniem w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i związanymi z nim działaniami w celu zapewnienia właściwego stosowania prawa UE”; jest przekonany, że takie prawo procesowe w żaden sposób nie ograniczyłoby swobody decyzyjnej Komisji, ale zagwarantowałoby jedynie, że podczas wykonywania przysługującego jej uprawnienia Komisja przestrzegałaby zasad „otwartej, efektywnej i niezależnej administracji europejskiej”, o której mowa w art. 298 TFUE i w art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej;

20. podkreśla znaczenie przejrzystości postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, nade wszystko z myślą o możliwości kontroli stosowania prawa Unii przez Parlament; przypomina w tym kontekście, że w zmienionym porozumieniu ramowym w sprawie stosunków z Parlamentem Komisja zobowiązuje się do tego, co następuje: „Komisja udostępnia Parlamentowi związane informacje o wszystkich postępowaniach w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego od momentu wezwania do ich usunięcia, w tym, na wniosek (...) w sprawach objętych postępowaniem w sprawie uchybienia”, i oczekuje praktycznego stosowania tej klauzuli w dobrej wierze;

<sup>(1)</sup> W ww. rezolucji z 25 listopada 2010 r. Parlament stwierdził, że „absolutna swoboda działania w połączeniu z zupełnym brakiem przejrzystości jest fundamentalnie sprzeczna z zasadą praworządności”.

Środa, 21 listopada 2012 r.

21. wskazuje, że petycja jest właściwym narzędziem do wykorzystania przez obywateli, organizacje społeczeństwa obywatelskiego i przedsiębiorstwa w celu zgłaszania przypadków nieprzestrzegania prawa UE przez władze państw członkowskich na różnych szczeblach; w związku z tym wzywa Komisję do zapewnienia przejrzystości toczących się postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego poprzez informowanie obywateli w terminowy i właściwy sposób o działaniach podejmowanych w odpowiedzi na ich wnioski;
22. zwraca uwagę, że obywatele i organizacje społeczeństwa obywatelskiego w dalszym ciągu wykorzystują mechanizm petycji przede wszystkim do informowania o nieprzestrzeganiu prawa UE przez różne szczeble władz państw członkowskich i do skarżenia się na to; w tym kontekście podkreśla kluczową rolę Komisji Petycji jako efektywnego łącznika między obywatelami, Parlamentem i Komisją;
23. z zadowoleniem przyjmuje wyodrębnioną sekcję w 28. sprawozdaniu rocznym dotyczącą petycji, czego domagał się Parlament, w której Komisja dokonuje przeglądu otrzymanych nowych petycji; z zadowoleniem przyjmuje stwierdzenie Komisji, iż „petycje złożone do Parlamentu Europejskiego spowodowały wszczęcie postępowań o uchybienie zobowiązaniom” w wielu dziedzinach; podkreśla, że nawet jeśli petycje nie dotyczą uchybień zobowiązaniom, zapewniają one Parlamentowi i Komisji istotną informację o wątpliwościach obywateli;
24. zwraca uwagę na znaczną liczbę petycji otrzymanych w kwestiach związanych z prawodawstwem w dziedzinie ochrony środowiska, a w szczególności postanowieniami dotyczącymi gospodarowania odpadami; przypomina o zagadnieniach, na które zwracał uwagę przewodniczący zorganizowanej przez Komisję w dniu 15 czerwca 2011 r. konferencji o wdrażaniu prawodawstwa unijnego w dziedzinie ochrony środowiska, a mianowicie częstego braku rzetelnej oceny oddziaływania na środowisko, lekceważenia konsultacji społecznych i różnych innych niedociągnięć w funkcjonowaniu systemów gospodarowania odpadami;
25. przypomina, że pierwotnym celem Karty było skodyfikowanie praw podstawowych, z których korzystają obywatele UE, a szefowie państw i rządów przy wielu okazjach oświadczyli, że Karta określa prawa obywateli UE; wzywa wszystkie państwa członkowskie do ponownego rozważenia konieczności obowiązywania art. 51 Karty i zachęca je do jednogłośnego oświadczenia, że nie będą na swoim terytorium ograniczać praw jednostki w oparciu o przepisy tego artykułu;
26. podkreśla, że przesyłając petycje do Parlamentu Europejskiego obywatele oczekują ochrony ze strony postanowień Karty, bez względu na to, w którym państwie członkowskim mieszkają i czy prawo UE zostało wdrożone, czy też nie; w tym kontekście nadal wyraża zaniepokojenie, że obywatele czują się wprowadzani w błąd faktycznym zakresem stosowania Karty; z tego względu za niezbędne uznaje właściwe wytłumaczenie zasady pomocniczości oraz wyjaśnienie zakresu stosowania Karty z punktu widzenia Parlamentu na podstawie art. 51 Karty;
27. podkreśla, że znaczna część petycji związanych z prawami podstawowymi dotyczy swobodnego przepływu osób oraz że – według sprawozdania na temat obywatelstwa UE z 2010 r. – ogólne prawa wynikające z obywatelstwa unijnego stanowią ważny warunek wstępny pełnego wykorzystania rynku wewnętrznego przez obywateli; zwraca uwagę, że wzmoczone korzystanie z rynku wewnętrznego przez obywateli może uwolnić jego znaczny potencjał w zakresie wzrostu, i że względu na obecne wyzwania gospodarcze w Europie ponownie wzywa Komisję i państwa członkowskie do podjęcia większych starań na rzecz pełnego i terminowego wdrożenia prawa UE w tej dziedzinie;
28. podkreśla ponadto, że obywatele mogą analogicznie czuć się zwodzeni w odniesieniu do możliwości stosowania prawa wspólnotowego w przypadkach spóźnionej transpozycji; zwraca uwagę na niepokojącą okoliczność, że obywatele pozbawieni możliwości korzystania z obowiązującego prawa wspólnotowego, ponieważ nie zostało ono jeszcze transponowane przez dane państwo członkowskie, są pozbawieni jakiegokolwiek mechanizmu odszkodowań;
29. potwierdza pogląd służb prawnych Parlamentu Europejskiego, że w odniesieniu do dopuszczalności petycji obszary działania Unii Europejskiej są szersze, niż jej kompetencje; podkreśla, że ta koncepcja powinna stać się podstawą sposobu rozpatrywania petycji przez Parlament i Komisję;
30. ponownie podkreśla, że osobiste skargi obywateli i przedsiębiorców w dalszym ciągu pozostają głównym źródłem informacji, pozwalającym wykrywać przypadki naruszenia prawa UE, a na kolejnym etapie – wszczynać postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego; wzywa zatem do wprowadzenia skuteczniejszych prawnie wiążących przepisów administracyjnych, w których określone będą formalne relacje pomiędzy Komisją a obywatelem lub ew. przedsiębiorstwem składającym skargę przed postępowaniem w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, podczas jego trwania i po jego zakończeniu, przede wszystkim w celu wzmocnienia pozycji osoby samodzielnie składającej skargę;
31. z zadowoleniem przyjmuje nowy element zawarty w art. 260 TFUE, który umożliwia Komisji wystąpienie do Trybunału Sprawiedliwości o nałożenie sankcji finansowych na państwo członkowskie za spóźnioną transpozycję dyrektywy podczas wnoszenia sprawy do Trybunału Sprawiedliwości na mocy art. 258 TFUE;

Środa, 21 listopada 2012 r.

32. z zadowoleniem przyjmuje zobowiązanie Komisji do wprowadzenia zasady stosowania narzędzia ustanowionego w art. 260 ust. 3 w sprawach dotyczących niewywiązania się ze zobowiązania określonego w tym przepisie, który dotyczy transpozycji dyrektyw przyjętych zgodnie z procedurą ustawodawczą;

33. uważa za sprawę najwyższej wagi, by Komisja korzystała z tej możliwości, wraz z wszystkimi innymi środkami gwarantowanymi przez państwa członkowskie transpozycji legislacji unijnej w punktualny i poprawny sposób; uważa, że należy wyodrębnić państwa, które pozostają w tyle i nie wdrożyły przepisów w terminie;

34. zwraca uwagę na to, że po wydaniu przedmiotowego sprawozdania Parlament, Rada, Komisja oraz państwa członkowskie osiągnęły porozumienie w kwestii wydawania dokumentów wyjaśniających, które określają zależności między częściami składowymi dyrektywy a odpowiadającymi im częściami krajowych instrumentów transponujących („tabele korelacji”); zwraca uwagę, że te trzy instytucje oraz państwa członkowskie zgodziły się na uwzględnienie w dyrektywach punktu preambuły stanowiącego, że dane państwo członkowskie powinno dostarczyć tabelę korelacji, jeżeli w danym przypadku jest to konieczne i proporcjonalne;

35. podkreśla, że tabele korelacji są bezcennym narzędziem umożliwiającym Komisji i Parlamentowi nadzorowanie prawidłowej transpozycji i stosowania unijnego prawa przez państwa członkowskie, ponieważ zależności między dyrektywą a odpowiadającymi jej przepisami krajowymi są często bardzo złożone, a czasami prawie niemożliwe do zidentyfikowania;

36. wzywa Komisję do przekazania Parlamentowi Europejskiemu jasnych wytycznych w sprawie tworzenia, uwzględniania i stosowania tablic korelacyjnych w prawie wspólnotowym, a także do stosowania przejrzystej ewaluacji, która w znaczący sposób przyczynia się do oceny wdrażania tego prawa na poziomie Państw Członkowskich;

37. zauważa, że sądy krajowe odgrywają zasadniczą rolę w stosowaniu prawa UE, i w pełni popiera wysiłki UE zmierzające do rozszerzenia i koordynowania szkoleń sądowych dla organów prawnych, sądowych i administracyjnych oraz dla przedstawicieli zawodów prawniczych, urzędników i urzędników służby cywilnej administracji krajowych oraz organów regionalnych i lokalnych na szczeblu europejskim;

38. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie, Komisji, Trybunałowi Sprawiedliwości, Europejskiemu Rzecznikowi Praw Obywatelskich i parlamentom państw członkowskich.

---

P7\_TA(2012)0443

## **Wpływ działalności wydobywczej gazu łupkowego i oleju łupkowego na środowisko**

**Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie wpływu działalności wydobywczej gazu łupkowego i oleju łupkowego na środowisko (2011/2308 (INI))**

(2015/C 419/12)

*Parlament Europejski,*

— uwzględniając dyrektywę 94/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie warunków udzielania i korzystania z zezwoleń na poszukiwanie, badanie i produkcję węglowodorów <sup>(1)</sup>,

— uwzględniając dyrektywę Rady 92/91/EEG z dnia 3 listopada 1992 r. dotyczącą minimalnych wymagań mających na celu poprawę warunków bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników w zakładach górniczych wydobywających kopaliny otworami wiertniczymi <sup>(2)</sup>,

---

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 164 z 30.6.1994, s. 3.

<sup>(2)</sup> Dz.U. L 348 z 28.11.1992, s. 9.