

PL

PL

PL



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 3.3.2010
KOM(2010) 70 wersja ostateczna

SPRAWOZDANIE KOMISJI

SPRAWOZDANIE Z OCENY PROJEKTU „EU PILOT”

{SEK(2010) 182}

SPRAWOZDANIE KOMISJI

SPRAWOZDANIE Z OCENY PROJEKTU „EU PILOT”

1. WPROWADZENIE

Zgodnie z traktatami główna odpowiedzialność za stosowanie prawa Unii Europejskiej spoczywa na państwach członkowskich. Jako strażniczka traktatów Komisja posiada odpowiednie uprawnienia oraz odpowiedzialność w zakresie zapewnienia właściwego stosowania tego prawa. Ze względu na zakres dorobku prawnego UE oraz duży obszar UE wiele pytań i problemów nurtuje obywateli, organizacje społeczeństwa obywatelskiego oraz przedsiębiorców. Udzielenie odpowiedzi na powyższe pytania oraz szybkie i efektywne rozwiązywanie jakichkolwiek problemów związanych ze stosowaniem prawa UE jest niezbędne dla jego prawidłowego zrozumienia i stosowania.

Prace nad zapewnieniem prawidłowego zrozumienia oraz stosowania prawa były od zawsze przedmiotem wspólnych wysiłków ze strony służb Komisji i władz państw członkowskich, określających wyzwania, wyjaśniających sytuację prawną i faktyczną oraz znajdujących rozwiązania i odpowiedzi na pytania. W przeszłości stosowano wiele różnych metod kontaktu, aby osiągnąć powyższy cel. Jednakże nie udało się stworzyć ani ogólnej struktury ani systematycznego zaangażowania ani też wyznaczników skuteczności i postępu w sposobach wykonywania powyższych zadań.

W komunikacie „Skuteczna Europa – stosowanie prawa wspólnotowego”¹ Komisja zasugerowała wprowadzenie projektu testującego zwiększone zaangażowanie, współpracę i partnerstwo pomiędzy Komisją i państwami członkowskimi w wypełnianiu tej misji. Komisja zasugerowała nowe, wspólne zaangażowanie Komisji i władz państw członkowskich, testujące możliwość ściślejszej i bardziej konsekwentnej współpracy w celu wypracowania szybszych i lepszych odpowiedzi na pytania i rozwiązywania problemów. Chodziło głównie o zastosowanie tej metody pracy do korygowania naruszeń prawa UE we wczesnym stadium tam gdzie to możliwe, unikając wszczynania postępowań w sprawie naruszenia przepisów prawa. Projekt nie miał być zatem wykorzystywany do spraw, w których postępowanie w sprawie naruszenia zostało już wszczęte poprzez wystosowanie wezwania do usunięcia uchybienia na mocy art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE, były art. 226 Traktatu WE), ani w ramach działań następczych w związku z orzeczeniem Trybunału Sprawiedliwości o zaistnieniu naruszenia.

W celu komunikacji pomiędzy służbami Komisji a władzami państw członkowskich stworzono poufną, internetową bazę danych. W celu obsługi systemu powstała również sieć kontaktów gwarantujących, że dokumenty umieszczone w bazie danych dotrą do właściwego odbiorcy oraz w celu nadzorowania postępów i potęgowania wysiłków do skutecznego i konstruktywnego użytkowania systemu. Dzięki tym środkom możliwe będzie wyjaśnienie i potwierdzenie wszystkich aspektów faktycznej i prawnej pozycji na poziomie UE i państw członkowskich, wyciągnięcie odpowiednich wniosków, poinformowanie obywateli i

¹ COM(2007) 502, sekcja 2.2 „Poprawa metod pracy”, s. 8

przedsiębiorstw oraz znalezienie rozwiązań problemów, co pozwoli na zapewnienie spójności z przepisami prawa unijnego.

Wspomniany projekt, nazwany „EU PILOT”, wprowadzony został w życie od połowy kwietnia 2008 w 15 państwach członkowskich, które zgłosiły dobrowolny udział. Są to: Austria, Republika Czeska, Dania, Niemcy, Finlandia, Węgry, Irlandia, Włochy, Litwa, Niderlandy, Portugalia, Słowenia, Szwecja, Hiszpania i Zjednoczone Królestwo.

Komisja zaproponowała ocenę wyników tego projektu po upływie pierwszego roku jego funkcjonowania. Niniejszy dokument zawiera sprawozdanie z oceny funkcjonowania systemu od momentu jego utworzenia do początku lutego 2010 r.

2. INFORMACJE NA TEMAT FUNKCJONOWANIA PROJEKTU „EU PILOT”

Do początku lutego 2010 r. 723 dokumenty zostały przesłane do „EU PILOT”, z czego 424 dokumentów przeszło przez całą procedurę „EU PILOT”. Stanowi tą wystarczającą podstawę do pierwszej oceny funkcjonowania „EU PILOT”.

Ponad 60% dokumentów stanowią skargi, podczas gdy 20% to zapytania, a blisko 20% to dokumenty utworzone przez Komisję z inicjatywy własnej. Jeśli chodzi o skargi i zapytania, 43% zostało nadesłanych przez obywateli, a 36% przez przedsiębiorstwa lub organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Treść tych dokumentów potwierdza wcześniejsze doświadczenia dotyczące liczby zapytań i problemów powstających w różnych dziedzinach prawa UE: 36% dokumentów dotyczy ochrony środowiska, 21% rynku wewnętrznego, 8% kwestii podatkowych, 7% zagadnień zatrudnienia, prawa pracy oraz ubezpieczeń społecznych, 6% sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa, 5% przedsiębiorstw, 4% zdrowia i ochrony konsumentów, a 4% – rolnictwa.

Oczywistym jest, że większe państwa członkowskie wykazują tendencję do otrzymywania większej liczby dokumentów ze względu na większą liczbę obywateli, przedsiębiorstw i organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Niektóre państwa członkowskie otrzymały do tej pory tylko niewielką liczbę dokumentów. Na tym etapie informacje zwrotne otrzymane ze strony państw członkowskich są w większości pozytywne. Państwa członkowskie podkreśliły wkład „EU PILOT” w potencjalne wzmocnienie komunikacji z Komisją, prowadzące do szybszych i lepszych odpowiedzi na zapytania i skargi. W tym samym czasie państwa członkowskie wspomniały o potrzebie dalszej poprawy konkretnego działania systemu (np. poprzez ustalenie jego zakresu i zasad przetwarzania dokumentów przez Komisję).

W ogólnej ocenie Komisja uważa, że przeważająca większość dokumentów dotyczy istotnych kwestii i zasługuje na odpowiedź. Wstępna ocena wskaźnika realizacji była wysoka, jako że służby Komisji uznały, że 85% odpowiedzi nadesłanych przez państwa członkowskie była na tyle zadawalająca, iż pozwalała na zamknięcie procedury. Niektóre sprawy dotarły do fazy wszczęcia postępowania – liczba takich spraw, w których po rozpatrzeniu w ramach programu „EU Pilot” postępowanie zostało wszczęte lub do takiego wszczęcia się przygotowywano, wynosiła 40 na początku lutego 2010 r. Odnośnie do przetwarzania otrzymanych dokumentów, bardzo niewielka liczba dokumentów została odrzucona przez państwa członkowskie (3%), w większości przypadków ze względu na to, że skarżący nie udzielił wystarczających informacji. Na blisko 67% zapytań państwa członkowskie udzieliły odpowiedzi w przeciągu dziesięciu tygodni, ze średnią wynoszącą 73 dni. Służby Komisji nie miały narzuconego terminu w zakresie dalszych działań w następstwie odpowiedzi

przekazanych przez państwa członkowskie, lecz około 40% działań zostało zakończonych w przeciągu dalszych dziesięciu tygodni, ze średnią wynoszącą 109 dni.

Komisja wstępnie pozytywnie ocenia funkcjonowanie projektu „EU PILOT” oraz sposobu przetwarzania dokumentów. Projekt „EU PILOT” zaczął w rozsądnych ramach wносить pozytywny wkład do współpracy pomiędzy Komisją i państwami członkowskimi przy osiąganiu wyników dotyczących zagadnień stosowania prawa UE. Jednocześnie należałoby dalej zwiększyć skuteczność systemu poprzez wzmożoną komunikację i współpracę dotyczącą konkretnych dokumentów oraz poprzez skrócenie czasu przetwarzania dokumentów.

3. POGŁĘBIONA ANALIZA I ROZWÓJ PROJEKTU „EU PILOT”

Służby Komisji i władze państw członkowskich dokładnie zapoznały się z działaniem platformy technicznej i obsługują ją w sposób skuteczny. Niektóre aspekty wymagają dalszego wyjaśnienia i poprawy w celu usprawnienia jej funkcjonowania. Zaplanowano już wiele dalszych zmian.

Charakter dokumentów wprowadzonych do „EU PILOT” uznawany jest ogólnie za znaczący dla zakresu stosowania projektu oraz za podnoszący kwestie wymagające uwagi. Początkowo dla niektórych państw członkowskich nie było jasne, czy projekt będzie obejmował dokumenty wprowadzone z własnej inicjatywy przez służby Komisji, jako że został on w zasadzie stworzony z myślą o kwestiach wnoszonych przez obywateli, przedsiębiorstwa i organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Jednakże po przedyskutowaniu tego zagadnienia uzgodniono, że korzystne będzie korzystanie z systemu w odniesieniu do każdego rodzaju komunikacji pomiędzy służbami Komisji i władzami państw członkowskich. W bardzo złożonych przypadkach kontaktom w ramach EU Pilot mogą towarzyszyć zebrania ekspertów.

Potwierdzono wartość korzystania z projektu „EU PILOT” przez służby Komisji w bardziej konsekwentny sposób. Bez uszczerbku dla zasadności innych mechanizmów ustanowionych przepisami prawa UE, oznacza to, że wszystkie dokumenty powinny być wprowadzane do EU Pilot, co umożliwiać ma wyjaśnienie stanu faktycznego lub prawnego. Jednakże odstępstwa od tej zasady byłyby dopuszczalne w przypadkach pilnych lub wtedy, gdy inne nadrzędne względy wymagałyby natychmiastowego wszczęcia postępowania w sprawie naruszenia. W wielu przypadkach wykorzystanie systemu umożliwia znalezienie odpowiedzi lub rozwiązanie problemu szybciej niż w drodze postępowania w sprawie naruszenia, a tym samym zapewnia sprawniejszą wymianę informacji i umożliwia śledzenie dokumentów. Obecnie służby Komisji uważają za przydatne wysyłanie pisma administracyjnego przed podjęciem jakichkolwiek działań – w przyszłości informacje takie byłyby przekazywane wyłącznie za pomocą udostępnianego w ramach EU Pilot formularza. Zastąpiłoby to dotychczasową regularną praktykę służb Komisji, polegającą na wysyłaniu pism administracyjnych i przyczyniłoby się do bardziej konsekwentnego i powszechniejszego korzystania z systemu EU Pilot. Stwarzałoby to możliwość choćby krótkiej konsultacji z państwami członkowskimi i ułatwiałoby znalezienie konstruktywnego rozwiązania szybciej niż w drodze postępowania w sprawie naruszenia. Wykorzystanie systemu EU Pilot nie wyklucza możliwości korzystania z dodatkowych kontaktów w celu podjęcia działań następczych w związku z dokumentami znajdujących się w systemie EU Pilot. Rozwiązanie takie pozwoliłoby na regularne informowanie państw członkowskich o prawdopodobieństwie

wszczęcia postępowania, nie powodując jednak żadnych opóźnień we wszczęciu postępowania.. Działoby się tak zawsze – o ile charakter sprawy nie wymagałby podejmowania natychmiastowych oficjalnych działań – i potwierdzałoby wspólne zaangażowanie w poszukiwanie rozwiązań wszystkich kwestii, niezależnie od etapu, na jakim się one znajdują, w celu ugruntowania prawidłowego stosowania przepisów prawa UE. Takie podejście przyniosłoby korzyści obywatelom, a władzom państw członkowskich i służbom Komisji - spójność i skuteczność w organizacji swojej pracy.

Służby Komisji pracują również nad zapewnieniem, że zagadnienia przetwarzane w ramach „EU PILOT” przedstawiane są zawsze na podstawie najbardziej klarownego wyjaśnienia danego zagadnienia, co pokazuje zainteresowanie Komisji i znaczenie, jakie nadaje ona zagadnieniom podniesionym przez obywateli. Ułatwia to również pracę państwom członkowskim, zapewniając, że ich odpowiedzi również zawierają przystępne wyjaśnienia i rozwiązania skupione na zagadnieniach podstawowych. Władze państw członkowskich są zobowiązane zapewnić, że podniesione kwestie zostają właściwie ujęte w udzielonych odpowiedziach.

Podniesiono również zagadnienie języków używanych w komunikacji z państwami członkowskimi, obywatelami, przedsiębiorstwami i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Uznano fakt, że teksty mogą potrzebować tłumaczenia na niektórych etapach procesu. Komisja powinna zapewnić, aby system działał w sposób jak najbardziej wydajny, uwzględniając odpowiednie zasady i procedury oraz zróżnicowane stosowanie języków w różnym kontekście administracyjnym. Komisja zapewni tłumaczenia na swój własny użytek, a w stosownych wypadkach również w celu wsparcia prac państw członkowskich.

Projekt „EU PILOT” zakłada bezpośrednie przekazywanie odpowiedzi władz państwa członkowskiego odbiorcy końcowemu, w przypadkach gdy może to ułatwić i skrócić czas potrzebny na przetwarzanie dokumentu w zależności od konkretnego kontekstu i podniesionych zagadnień. Ponadto niektóre państwa członkowskie uważają, że ogólnie właściwsze byłoby udzielanie odpowiedzi przez Komisję, ponieważ zapytania i tak są pierwotnie skierowane do niej. Zapewni to również, że odbiorca otrzyma w tym samym czasie wszystkie elementy odpowiedzi, zawierające zarówno elementy przygotowane przez służby Komisji jak i przez władze państw członkowskich. Odpowiedź do korespondenta może więc być wysłana za pośrednictwem służb Komisji, chyba że państwo członkowskie uzna odpowiedź bezpośrednią za bardziej odpowiednią. W każdym przypadku korespondent otrzyma również ocenę odpowiedzi władz państwa członkowskiego przygotowaną przez służby Komisji.

W trakcie pierwszej oceny funkcjonowania projektu „EU PILOT” podjęto pierwszą próbę kategoryzacji dokumentów ze względu na ich treść. Celem jest identyfikacja różnych rodzajów dokumentów, które muszą być rozpatrywane w różny sposób, oraz zbadanie czy możliwe jest ustalenie standardowej metody, dzięki której można by ocenić, jak dużo czasu potrzebne będzie na odpowiednie rozpatrzenie różnych rodzajów zagadnień. Dokładniejsze zbadanie tej kwestii stanowić będzie część kontynuacji prac nad projektem. Dokumenty dzielą się w przybliżeniu następująco: 60% zawiera problem praktyczny wniesiony przez obywateli lub przedsiębiorstwa w kontekście stosowania prawa UE, 25% dotyczy potencjalnego naruszenia prawa UE, 15% dotyczy zapytań w zakresie zagadnień powiązanych z wykonywaniem praw w ramach prawa UE oraz 2% zawiera proste wnioski o udzielenie informacji lub wyjaśnień.

Dziesięcioletniowy termin na odpowiedź ustalony w ramach projektu „EU PILOT” stanowi ogólny punkt odniesienia dla rozpatrywania odpowiedzi przez władze państw członkowskich. Umotywowane jest to faktem, że charakter podniesionych zagadnień i działania konieczne, aby je rozpatrzeć, mogą być bardzo zróżnicowane. Potwierdziły to duże rozbieżności czasowe przy rozpatrywaniu różnych dokumentów, które zostały wprowadzone do systemu. Wiele z zagadnień może zostać rozpatrzonych w czasie dużo krótszym niż 10 tygodni, podczas gdy rozpatrywanie innych zagadnień wymaga dużo więcej czasu. Służby Komisji wymagają czasem odpowiedzi w czasie krótszym niż dziesięć tygodni, ze względów wyjaśnionych we wniosku. Ogólna efektywność mierzona jest na podstawie dziesięcioletniego punktu odniesienia. Czas, jakiego służby Komisji potrzebują na ocenę odpowiedzi oraz na poinformowanie odbiorcy końcowego o wyciągniętych wnioskach, ma duże znaczenie dla szybkości rozpatrywania dokumentów, zwłaszcza gdy odpowiedź państwa członkowskiego i ocena służb Komisji przekazywana jest odbiorcy końcowemu przez służby Komisji. Punkt odniesienia wynoszący dziesięć tygodni został więc przyjęty jako ogólne ramy odniesienia dla oceny odpowiedzi państwa członkowskiego przez służby Komisji, na takich samych zasadach jak opisano powyżej w stosunku do państw członkowskich. Przestrzeganie tych punktów odniesienia umożliwi częste podejmowanie pierwszych formalnych kroków w zarządzaniu takimi dokumentami (polegających np. na wystosowaniu wezwania do usunięcia uchybienia lub zamknięciu sprawy) już w terminie 6 miesięcy, czyli na długo przed upływem okresu 12 miesięcy, który dotychczas był terminem docelowym w ramach wstępnego rozpatrywania skarg, prowadzącego do wysłania wezwania do usunięcia uchybienia lub do zamknięcia sprawy.

Ogólnie rzecz biorąc, państwa członkowskie i służby Komisji poświęciły dużo czasu i wysiłku na uruchomienie tego projektu i zapewnienie jego operacyjności. Współpraca Komisji z władzami państw członkowskich była bardzo udana, zarówno na płaszczyźnie stosunków dwustronnych jak i wielostronnych. Szczególną uwagę poświęcono analizie postępów, przyjętych rozwiązań i ogólnego funkcjonowania systemu. Wykorzystanie i rozwój tej metody pracy cieszy się szerokim poparciem, a dalsze państwa członkowskie również wyrażają zainteresowanie udziałem.

4. WNIOSKI OGÓLNE

Z oceny funkcjonowania projektu „EU PILOT” przeprowadzonej przez Komisję wynika, że:

- Rozpoczęcie działalności projektu „EU PILOT” powiodło się, a sam projekt zaczyna wносить pozytywny wkład we współpracę między Komisją i państwami członkowskimi uczestniczącymi w projekcie, w zakresie odpowiedzi na zapytania oraz rozwiązywanie problemów obywateli, przedsiębiorstw i organizacji społeczeństwa obywatelskiego.
- Ważnym osiągnięciem projektu „EU PILOT” jest stworzenie aktywnej sieci punktów kontaktowych w ramach służb Komisji i władz krajowych. Zwiększa to nadzór nad zarządzaniem zapytaniami i skargami oraz wzmacnia koordynację i współpracę między Komisją i państwami członkowskimi;
- W fazie opracowywania projektu i na wczesnym etapie jego działania wyraźne były otwarte i oparte na współpracy stosunki pomiędzy służbami Komisji i uczestniczącymi państwami członkowskimi;

- System zaczął przynosić pozytywne wyniki, jednocześnie istnieje jeszcze wiele aspektów, które należy dalej rozwijać, aby poprawić jego funkcjonowanie, zwiększyć zrozumienie pomiędzy służbami Komisji i uczestniczącymi państwami członkowskimi oraz poprawić szybkość przetwarzania dokumentów i osiągnąć rezultaty;
- Komisja i uczestniczące państwa członkowskie zaangażowały się w kontynuację prac nad poprawą rozpatrywania dokumentów w ramach projektu „EU PILOT” oraz poprawę metod pracy związanych z projektem „EU PILOT”; oraz
- Projekt „EU PILOT” powinien być kontynuowany oraz rozwijany z jak największym udziałem państw członkowskich, aby rozszerzyć i wzmocnić jego stosowanie.

Komisja zamierza zaprosić pozostałe państwa członkowskie, które nie uczestniczą jeszcze w projekcie, aby do niego dołączyły w celu rozszerzenia jego stosowania, zwiększenia jego wpływu i wzmocnienia dalszego rozwoju.

Dalsza ocena funkcjonowania systemu EU Pilot planowana jest na 2011 r.