

ZALECENIE KOMISJI**z dnia 12 lipca 2004 r.****w sprawie transpozycji dyrektyw dotyczących rynku wewnętrznego do prawa krajowego****(Tekst mający znaczenie dla EOG)**

(2005/309/WE)

KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH,

uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, w szczególności jego art. 211,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Państwa Członkowskie dokonujące transpozycji dyrektyw do prawa krajowego mogą wybrać formę i metody takiej transpozycji, ale związane są warunkami określonymi w dyrektywie w zakresie wyniku, jaki ma zostać osiągnięty, oraz terminem, do którego należy dokonać transpozycji.
- (2) Na kilku spotkaniach na szczycie, włącznie ze spotkaniem w Sztokholmie w marcu 2001 r., w Barcelonie w marcu 2002 r. i w Brukseli w marcu 2003 i 2004 r., Rada Europejska, uznając wagę właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego⁽¹⁾ dla konkurencyjności gospodarki europejskiej, wielokrotnie nakłaniała Państwa Członkowskie do przyznania wysokiego priorytetu transpozycjom dyrektyw dotyczących rynku wewnętrznego do prawa krajowego.
- (3) Parlament Europejski⁽²⁾, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny⁽³⁾ i Komitet Regionów⁽⁴⁾ wielokrotnie wyrażały zaniepokojenie w związku z niewielkimi osiągnięciami Państw Członkowskich w zakresie prawidłowej i terminowej transpozycji dyrektyw dotyczących rynku wewnętrznego. Porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie lepszego stanowienia prawa z dnia 16 grudnia 2003 r.⁽⁵⁾ również zwracało uwagę na potrzebę przestrzegania przez Państwa Członkowskie postanowień zawartych w art. 10 Traktatu i wezwała Państwa Członkowskie do zapewnienia, aby prawo wspólnotowe było właściwie i niezwłocznie transponowane do prawa krajowego w wymaganych terminach.
- (4) Pomimo tych wezwań oraz tego, że terminowa i prawidłowa transpozycja jest obowiązkiem prawnym,

Państwa Członkowskie ciągle nie dokonują właściwej transpozycji dyrektyw dotyczących rynku wewnętrznego w terminach, które same uzgodniły, a większość Państw Członkowskich nawet nie wypełnia przejściowych celów transpozycji ustanowionych przez Radę Europejską, a ponadto wiele takich dyrektyw jeszcze nie zostało transponowanych do prawa krajowego we wszystkich Państwach Członkowskich na długo po upływie terminu transpozycji.

- (5) Spóźniona i nieprawidłowa transpozycja dyrektyw dotyczących rynku wewnętrznego przynosi szkody przedsiębiorstwom i obywatelom, ponieważ często pozbawia ich praw.
- (6) Spóźniona i nieprawidłowa transpozycja pozbawia również przedsiębiorstwa i konsumentów pełnych korzyści ekonomicznych płynących z właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego i szkodzi konkurencyjności całej gospodarki europejskiej, zmniejszając możliwości Wspólnoty do generowania wzrostu gospodarczego przy utrzymaniu wysokiego poziomu spójności społecznej.
- (7) W Unii Europejskiej składającej się z dwudziestu pięciu lub więcej Państw Członkowskich istnieje większe ryzyko, że spóźniona i nieprawidłowa transpozycja dyrektyw spowoduje fragmentację rynku wewnętrznego, a w następstwie zanikanie korzyści gospodarczych z niego płynących.
- (8) Komisja będzie nadal priorytetowo i energicznie podejmować czynności prawne przeciwko Państwom Członkowskim z tytułu spóźnionej lub nieprawidłowej transpozycji oraz wspierać nacisk środowiskowy poprzez regularną publikację danych Państw Członkowskich dotyczących transpozycji w Tabeli wyników rynku wewnętrznego (Internal Market Scoreboard); jednakże, chociaż działania te odniosły pewien sukces w przeszłości, to jednak nadal istnieje deficyt w zakresie transpozycji i dlatego niezbędne jest bardziej aktywne podejście ze strony Komisji i Państw Członkowskich.
- (9) Komisja wskazała, w swoim komunikacie z 2002 roku w sprawie lepszego monitorowania stosowania prawa Wspólnoty Europejskiej⁽⁶⁾, w jaki sposób może i w jaki sposób faktycznie pomaga Państwom Członkowskim dokonywać transpozycji dyrektyw do prawa krajowego.
- (10) Jednakże w gestii Państw Członkowskich pozostaje zapewnienie właściwej i terminowej transpozycji dyrektyw.

⁽¹⁾ Rynek wewnętrzny obejmuje również trzy państwa EFTA: Islandię, Liechtenstein i Norwegię, z uwagi na ich członkostwo w Porozumieniu o Europejskim Obszarze Gospodarczym.

⁽²⁾ Sprawozdanie Harbour, A5 0026/2003 (Dz.U. C 234 z 30.9.2003, str. 55); sprawozdanie Miller A5 0116/2004.

⁽³⁾ Dz.U. C 221 z 7.8.2001, str. 25; Dz.U. C 241 z 7.10.2002, str. 180; Dz.U. C 234 z 30.9.2003, str. 55.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 128 z 29.5.2003, str. 48.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 321 z 31.12.2003, str. 1.

⁽⁶⁾ COM(2002) 725 wersja ostateczna z dnia 11.12.2002 r.

- (11) Artykuł 10 Traktatu nakłada na Państwa Członkowskie obowiązek podjęcia wszelkich właściwych środków ogólnych lub szczególnych w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z tego Traktatu lub z działań instytucji Wspólnoty.
- (12) Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich konsekwentnie twierdzi, że Państwa Członkowskie nie mogą powoływać się na przepisy, praktyki ani okoliczności istniejące w ich własnych wewnętrznych systemach prawnych, aby usprawiedliwić nieprzestrzeganie zobowiązań i terminów ustanowionych w dyrektywach.
- (13) Z uwagi na ciągły brak właściwej i terminowej transpozycji istnieje potrzeba, aby Państwa Członkowskie dokonały przeglądu swoich procedur i praktyk w celu zapewnienia konsekwentnego wypełniania tego obowiązku prawnego.
- (14) Niektóre Państwa Członkowskie konsekwentnie prezentują lepsze wyniki na polu transpozycji niż inne, odzwierciedlające istnienie lub przyjęcie bardziej skutecznych struktur, procedur i praktyk; jednakże żadne z Państw Członkowskich nie może poszczycić się brakiem błędów i dlatego wszystkie muszą postarać się o poprawę; zgodnie z porozumieniem międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa Państwa Członkowskie powinny sporządzić, dla siebie i w interesie Wspólnoty, tabele korelacji możliwie jak najpełniej ilustrujące zgodność pomiędzy dyrektywami i środkami transpozycyjnymi i podać te tabele do publicznej wiadomości.
- (15) Komisja ogłosiła w swoim komunikacie „Strategia dotycząca rynku wewnętrznego na lata 2003–2006”⁽¹⁾, że wyda zalecenie przedstawiające szereg dobrych praktyk, do których Państwa Członkowskie powinny się stosować w celu zapewnienia lepszej i szybszej transpozycji dyrektyw dotyczących rynku wewnętrznego.
- (16) Państwa Członkowskie wyraziły zainteresowanie we wzajemnym uczeniu się dobrych praktyk; podjęto również konsultacje z Państwami Członkowskimi, za pośrednictwem Komitetu Doradczego ds. Rynku Wewnętrznego, na temat dobrych praktyk w dziedzinie transpozycji oraz różnych krajowych przepisów i praktyk konstytucyjnych, prawnych i administracyjnych w zakresie, w jakim mogą mieć wpływ na transpozycję.
- (17) Określono szereg dobrych praktyk, które pomagają Państwu Członkowskim dokonywać terminowej i prawidłowej transpozycji dyrektywy dotyczących rynku wewnętrznego do prawa krajowego.
- (18) W gestii każdego Państwa Członkowskiego leży wybór najlepszych procedur i praktyk zapewniających prawidłową i terminową transpozycję dyrektyw dotyczących rynku wewnętrznego, z uwzględnieniem największej skuteczności dla tego Państwa Członkowskiego, ponieważ procedury i praktyki skuteczne w jednym Państwie Członkowskim mogą okazać się niezbyt skuteczne w innym Państwie.
- (19) Z uwagi na niepewność prawną i zamieszanie spowodowane przez spóźnioną transpozycję dyrektyw dotyczących rynku wewnętrznego należy powiadomić przedsiębiorstwa i obywateli o braku terminowej transpozycji dyrektyw i o ich prawach w takich przypadkach.
- (20) Do projektów przepisów wykonawczych składanych do parlamentów krajowych należy dołączać deklarację dotyczącą ich zgodności z prawem wspólnotowym oraz informującą parlament o tym, czy przepisy te dokonują całościowej, czy też częściowej transpozycji dyrektyw, o których mowa.
- (21) Bez uszczerbku dla roli i zobowiązań Komisji jako strażnika Traktatu, należy powiadamiać Komisję, w przypadku notyfikowania jej przepisów wykonawczych, czy odnośna dyrektywa jest całościowo, czy też częściowo transponowana do prawa krajowego oraz czy uważa się, że przepisy są zgodne z prawem wspólnotowym.
- (22) Podjęcie decyzji przez Państwa Członkowskie o włączeniu transpozycji dyrektywy do szerszej procedury legislacyjnej może prowadzić do niedotrzymania terminu transpozycji; również włączenie dodatkowych warunków i wymogów do tych, które są niezbędne do transpozycji dyrektywy, może utrudnić realizację celów określonych w danej dyrektywie,

NINIEJSZYM ZALECA:

- 1) Państwa Członkowskie powinny podjąć organizacyjne i inne kroki niezbędne do niezwłocznego i skutecznego usunięcia zasadniczych przyczyn ustawicznego naruszania prawnego obowiązku dokonania prawidłowej i terminowej transpozycji dyrektyw dotyczących rynku wewnętrznego.

⁽¹⁾ COM(2003) 238 wersja ostateczna z dnia 7.5.2003 r.

- 2) Państwa Członkowskie powinny zbadać najlepsze praktyki przedstawione w załączniku oraz, po uwzględnieniu swoich krajowych tradycji instytucjonalnych, przyjąć te praktyki, które doprowadzą, a raczej oczekuje się, że doprowadzą, do poprawy szybkości lub jakości transpozycji dyrektyw dotyczących rynku wewnętrznego.
- 3) Państwa Członkowskie powinny opublikować terminowo wykaz dyrektyw dotyczących rynku wewnętrznego, które nie zostały w całości i na czas przetransponowane do prawa krajowego, oraz powiadomić przedsiębiorstwa i obywateli, że, pomimo braku transpozycji, mogą w pewnych okolicznościach przysługiwać im prawa wynikające z dyrektyw, które nie zostały przetransponowane; informacje te powinny być udostępnione co najmniej na rządowej witrynie internetowej.
- 4) Państwa Członkowskie powinny zapewnić, aby do projektu krajowych przepisów wykonawczych składanych do parlamentów krajowych dołączać deklarację dotyczącą zgodności z prawem wspólnotowym oraz stwierdzającą, że przepisy te dokonują całościowej lub też częściowej transpozycji danej dyrektywy.
- 5) Państwa Członkowskie powinny oświadczyć Komisji, notyfikując krajowe przepisy wykonawcze, że – zgodnie z ich najlepszą wiedzą – przepisy te są zgodne z prawem wspólnotowym, oraz stwierdzić, czy przepisy te dokonują całościowej czy też częściowej transpozycji danej dyrektywy.
- 6) Państwa Członkowskie powinny powstrzymać się od dodania do krajowych przepisów wykonawczych warunków lub wymagań, które nie są niezbędne do dokonania transpozycji danej dyrektywy, w przypadku gdy takie warunki lub wymagania mogą utrudnić realizację celów określonych przez daną dyrektywę.
- 7) W przypadku włączenia transpozycji dyrektywy do szerszej procedury legislacyjnej na poziomie krajowym Państwa Członkowskie powinny zapewnić, że nie doprowadzi to do przekroczenia terminu transpozycji.

Sporządzono w Brukseli, dnia 12 lipca 2004 r.

W imieniu Komisji
Frederik BOLKESTEIN
Członek Komisji

ZAŁĄCZNIK

OKREŚLONE PRAKTYKI PAŃSTW CZŁONKOWSKICH UŁATWIAJĄCE PRAWIDŁOWĄ I TERMINOWĄ TRANSPOZYCJĘ DYREKTYW DOTYCZĄCYCH RYNKU WEWNĘTRZNEGO DO PRAWA KRAJOWEGO

1. **Uczynienie politycznego i operacyjnego priorytetu z prawidłowej i terminowej transpozycji**
 - 1.1. Wyznacza się wysokiego rangą członka rządu, na szczeblu ministra lub sekretarza stanu, odpowiedzialnego za monitorowanie transpozycji wszystkich dyrektyw dotyczących rynku wewnętrznego do prawa krajowego oraz za poprawę wyników danego Państwa Członkowskiego w zakresie transpozycji. Ten członek rządu ma widoczne wsparcie szefa rządu w wykonywaniu tego zadania, a ponadto należy jasno stwierdzić wobec ministrów i administracji, że rząd uznaje prawidłową i terminową transpozycję za priorytet.
 - 1.2. Wszyscy ministrowie regularnie (na przykład raz w miesiącu) otrzymują sprawozdania dotyczące danych związanych z transpozycją we wszystkich ministerstwach/organach rządowych. Dane dotyczące transpozycji są regularnie poddawane pod dyskusję na posiedzeniach ministrów.
 - 1.3. Przydzielane są wystarczające środki na zapewnienie prawidłowej i terminowej transpozycji.
2. **Zapewnienie stałego monitorowania i koordynacji transpozycji dyrektyw dotyczących rynku wewnętrznego na poziomie administracyjnym i politycznym**
 - 2.1. Jedno ministerstwo lub organ rządowy jest odpowiedzialny za całościowe monitorowanie transpozycji. Koordynuje transpozycję z ministerstwami i organami poniżej szczebla federalnego, organami regionalnymi i zdecentralizowanymi organami rządowymi odpowiedzialnymi za transpozycję. Przesyła się doń planowany program transpozycji. To ministerstwo lub organ zapewnia regularne przeprowadzanie dyskusji na temat postępów transpozycji z ministrami na wysokim szczeblu administracyjnym (na przykład raz w miesiącu) i przygotowuje regularne (na przykład raz w miesiącu) sprawozdania dla ministra lub sekretarza stanu odpowiedzialnego za monitorowanie transpozycji. Działa również jako krajowy koordynator w zakresie współdziałania z Komisją w sprawie danych dotyczących transpozycji pochodzących z Państw Członkowskich.
 - 2.2. Każde ministerstwo i każdy organ poniżej szczebla federalnego, organ regionalny i zdecentralizowany organ rządowy, który dokonuje transpozycji, wyznacza urzędników odpowiedzialnych za monitorowanie transpozycji w ministerstwie lub organie oraz za działanie w charakterze punktu kontaktowego. Między tymi urzędnikami tworzy się sieć krajową.
 - 2.3. Wydaje się wytyczne określające sposób przeprowadzenia transpozycji i zapewniające wspólne podejście do transpozycji w całej administracji.
 - 2.4. Prowadzi się centralną krajową bazę danych na temat transpozycji. Baza ta udostępniana jest wszystkim ministerstwom, organom poniżej szczebla federalnego, organom regionalnym i zdecentralizowanym organom rządowym związanym z transpozycją. Każda dyrektywa zawiera: odesłania i przedmiot dyrektywy; ministerstwo lub inny organ rządowy odpowiedzialny za transpozycję oraz osoby odpowiedzialne w ramach ministerstwa lub organu rządowego; wykaz innych ministerstw i organów rządowych zaangażowanych w transpozycję oraz osoby odpowiedzialne; środki potrzebne do transpozycji; termin transpozycji; środki, które należy podjąć w celu dokonania transpozycji dyrektywy; planowany program transpozycji (włącznie z wszelkimi debatami parlamentarnymi); zaawansowanie prac; wszelkie trudności napotkane w czasie transpozycji; informacje na temat ewentualnego rozpoczęcia postępowania w sprawie naruszenia z tytułu spóźnionej lub nieprawidłowej transpozycji. W dowolnym czasie możliwe jest sporządzenie stanu transpozycji dla całego Państwa Członkowskiego oraz w podziale na ministerstwa.
 - 2.5. Do ministerstwa lub innego odpowiedzialnego organu rządowego przesyła się listy przypominające przed upływem terminu transpozycji (na przykład na trzy miesiące przed upływem terminu oraz ponownie na jeden miesiąc przed upływem terminu).
 - 2.6. Natychmiast po upływie terminu wysyła się list przypominający zarówno na szczeblu administracyjnym, jak i ministerialnym, oraz powiadamia się parlament krajowy.
 - 2.7. Państwa Członkowskie aktywnie i terminowo zwracają się o radę i pomoc do Komisji w zakresie zagadnień związanych z transpozycją. Baza danych punktu kontaktowego ustanowiona przez Komisję wykorzystywana jest do identyfikacji odpowiedzialnych urzędników.

3. **Zapewnienie podjęcia przygotowań do transpozycji na wczesnym etapie oraz zapewnienie, aby celem tych przygotowań była prawidłowa i terminowa transpozycja**
 - 3.1. Harmonogram transpozycji przygotowany jest podczas negocjacji dyrektywy przez ministerstwo lub inny organ rządowy odpowiedzialny za negocjacje oraz w każdym razie przed przyjęciem dyrektywy. W odniesieniu do każdej dyrektywy harmonogram wskazuje: odesłania i przedmiot dyrektywy; ministerstwo lub inny organ rządowy odpowiedzialny za transpozycję oraz osoby odpowiedzialne w ramach ministerstwa lub organu rządowego; wykaz innych ministerstw i organów rządowych związanych z transpozycją oraz osoby odpowiedzialne; środki potrzebne do transpozycji; termin transpozycji; porównanie istniejącego prawa krajowego oraz przepisów proponowanej dyrektywy; środki, które należy podjąć w celu dokonania transpozycji dyrektywy; harmonogram transpozycji (włącznie z wszelkimi debatami parlamentarnymi). Harmonogram przesyłany jest do ministerstwa lub organu rządowego odpowiedzialnego za monitorowanie całości transpozycji wkrótce (na przykład, cztery tygodnie) po opublikowaniu dyrektywy w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* w celu zapewnienia aktualności bazy danych dotyczącej transpozycji.
 - 3.2. Przygotowanie projektu przepisów prawnych rozpoczyna się wcześniej lub natychmiast po opublikowaniu dyrektywy w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.
 - 3.3. Tabela korelacji przygotowana jest przez ministerstwo lub inny organ rządowy odpowiedzialny za transpozycję i pokazuje, jak poszczególne przepisy danej dyrektywy są transponowane do prawa krajowego. Tabela ta dołączana jest do każdego projektu krajowego aktu wykonawczego w momencie przesyłania go do parlamentu lub rządu w celu ułatwienia ich debat, a także do każdej notyfikacji krajowych aktów wykonawczych przekazywanych Komisji.
 - 3.4. Unika się dodawania przepisów uzupełniających, które nie są niezbędne do transpozycji dyrektywy. Jeżeli jednak dojdzie do takiej sytuacji, to ministerstwo lub inny odpowiedzialny organ rządowy uzasadnia, dlaczego jest to niezbędne, oraz stwierdza, że nie spowoduje to opóźnienia transpozycji.
 - 3.5. W miarę możliwości krajowi urzędnicy odpowiedzialni za negocjację dyrektywy włączani są w jej transpozycję do prawa krajowego. Jeżeli nie jest to możliwe, wówczas osoby te blisko współpracują z osobami odpowiedzialnymi za transpozycję. W każdym razie urzędnicy negocjujący dyrektywę na bieżąco, w czasie negocjacji dyrektywy informują urzędników, którzy mają dokonać transpozycji, w celu zapewnienia, że wszelkie ewentualne problemy związane z transpozycją zostaną podniesione oraz rozwiązane przed przyjęciem dyrektywy.
 - 3.6. Przedstawiciele organu poniżej szczebla federalnego, organu regionalnego lub zdecentralizowanego organu rządowego, którzy mają dokonać transpozycji dyrektywy, są na bieżąco informowani podczas negocjacji tej dyrektywy.
 - 3.7. Krajowe przepisy wykonawcze notyfikowane są Komisji drogą elektroniczną.
4. **Bliska współpraca z parlamentami krajowymi, regionalnymi i zdecentralizowanymi zaangażowanymi w proces transpozycji dyrektyw dotyczących rynku wewnętrznego w celu zapewnienia prawidłowej i terminowej transpozycji**
 - 4.1. Zaraz po ich przedstawieniu przez Komisję projekty dyrektyw przesyłane są parlamentom, które informowane są na bieżąco o poszczególnych etapach negocjacji dyrektyw.
 - 4.2. Parlamenti regularnie (na przykład co trzy miesiące) otrzymują sprawozdania na temat postępów transpozycji, na temat dyrektyw, których transpozycja jest spóźniona, oraz na temat postępowań w sprawie naruszenia wszczynanych przez Komisję z tytułu spóźnionej lub nieprawidłowej transpozycji.
 - 4.3. Wraz z projektem krajowych przepisów do parlamentów przesyła się harmonogram transpozycji, wyraźne wskazanie terminu, wszelkie przygotowane tabele korelacji i oświadczenie rządu stwierdzające, że uważa się, iż krajowy środek wykonawczy jest zgodny z prawem wspólnotowym.
 - 4.4. Rządy z wyprzedzeniem (na przykład trzy miesiące przed upływem terminu transpozycji) ostrzegają parlamenti o zbliżaniu się ostatecznego terminu transpozycji. Parlamenti są informowane o upływie terminu.

- 4.5. Rządy nakłaniają parlamenty do przeznaczenia odpowiedniego czasu na terminową transpozycję dyrektyw.
5. **Szybkie, widoczne i skuteczne podjęcie działań w celu transpozycji dyrektyw, których transpozycja opóźnia się**
- 5.1. Podejmowane są wszystkie niezbędne środki w celu zapewnienia, że wszelkie dyrektywy, które nie zostały przetransponowane w terminie, są transponowane w możliwie jak najkrótszym czasie po upływie terminu transpozycji.
- 5.2. W przypadku spóźnionej transpozycji jednej lub większej liczby dyrektyw nakłania się parlamenty do przeznaczenia dodatkowego czasu na dokonanie transpozycji tych dyrektyw w możliwie jak najkrótszym czasie oraz do uporania się z wszelkimi proceduralnymi przyczynami opóźnień.
- 5.3. Państwa Członkowskie publikują wykaz dyrektyw, które nie zostały przetransponowane w terminie, oraz powiadają przedsiębiorstwa i obywateli, że, pomimo braku transpozycji, mogą w pewnych okolicznościach przysługiwać im prawa wynikające z dyrektyw, które nie zostały przetransponowane.
- 5.4. W przypadku stałego braku terminowej transpozycji dyrektyw Państwa Członkowskie badają, do jakiego stopnia można skrócić procedurę legislacyjną transpozycji dyrektyw przez parlament. Przewiduje się przyjęcie w jednym czytaniu lub w ramach procedury przyspieszonej.
- 5.5. W przypadku stałego braku terminowej transpozycji dyrektyw oraz jeżeli pozwala na to konstytucja Państwa Członkowskiego lub wewnętrzny porządek prawny rozważa się wykorzystanie dekretów rządowych lub rozporządzeń, jeżeli przyspieszy to transpozycję.
-