

III

(Akty przygotowawcze)

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

OPINIA NR 1/2018

(przedstawiona na mocy art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE)

w sprawie wniosku z dnia 2 maja 2018 r. dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich

(2018/C 291/01)

SPIS TREŚCI

	Punkt	Strona
WSTĘP	1–8	2
Wprowadzenie	1–4	2
Wniosek Komisji	5–8	3
UWAGI OGÓLNE	9–18	3
Ogólny cel ochrony budżetu Unii	9–11	3
Nowy mechanizm przewidujący szeroką swobodę decyzyjną dla Komisji	12–16	4
Nie przeprowadzono szczegółowych konsultacji z zainteresowanymi stronami	17	4
Nie przeprowadzono oceny skutków	18	4
UWAGI SZCZEGÓŁOWE	19–30	5
Nie wskazano źródeł wskazówek ani nie określono jasnych kryteriów	19–23	5
Brak terminów dla Komisji	24	6
Brak wyraźnego zobowiązania Komisji do oceny możliwości zniesienia środków z własnej inicjatywy	25	6
Brak zobowiązania Komisji do oceny potencjalnego wpływu na beneficjentów końcowych i budżet krajowy	26–29	6
Współpraca z Prokuraturą Europejską nie ma zastosowania do wszystkich państw członkowskich	30	7

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), w szczególności jego art. 322 ust. 1 lit. a), w połączeniu z Traktatem ustanawiającym Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, w szczególności jego art. 106a,

uwzględniając wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich (zwany dalej „wnioskiem”) (1),

uwzględniając otrzymany przez Trybunał w dniu 14 maja 2018 r. wniosek Komisji z dnia 3 maja 2018 r. o wydanie opinii na temat wyżej wymienionego wniosku,

PRZYJMUJE NASTĘPUJĄCĄ OPINIĘ:

WSTĘP

Wprowadzenie

1. W komunikacie Komisji z 2014 r. zatytułowanym „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności” (2) określono nowe ramy prawne mające na celu zapewnianie skutecznej i spójnej ochrony praworządności we wszystkich państwach członkowskich. Ramy te stworzyły strukturę umożliwiającą podejmowanie działań oraz znajdowanie rozwiązań w sytuacji, w której występuje systemowe zagrożenie dla praworządności, a także miały za zadanie zapobiegać przyszłym zagrożeniom dla praworządności w państwach członkowskich, zanim spełnione zostaną warunki decydujące o uruchomieniu mechanizmów przewidzianych w art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Z założenia ramy te miały stanowić uzupełnienie mechanizmów przewidzianych w art. 7 TUE, nie wpływając na możliwość wszczynania postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego zgodnie z art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

2. W komunikacie Komisji z 2018 r. pt. „Nowe, nowoczesne wieloletnie ramy finansowe dla Unii Europejskiej, która skutecznie realizuje swoje priorytety po 2020 r.” (3) wyjaśniono, że „Unia jest wspólnotą prawa i jej wartości stanowią fundament jej istnienia. Przenikają [one] całą strukturę prawną i instytucjonalną, a także wszystkie polityki i programy. Przestrzeganie tych wartości musi być zatem zapewnione w polityce Unii we wszystkich dziedzinach. Należy do nich także budżet UE, w przypadku którego poszanowanie podstawowych wartości jest niezbędnym warunkiem wstępnym należytego zarządzania finansami oraz skuteczności unijnego finansowania. Przestrzeganie praworządności jest ważne dla europejskich obywateli, ale także z punktu widzenia inicjatyw biznesowych, innowacji i inwestycji. Europejska gospodarka rozkwita najbardziej tam, gdzie ramy prawne i instytucjonalne są w pełni zgodne ze wspólnymi wartościami Unii.”

3. W dniu 14 marca 2018 r. Parlament Europejski wezwał Komisję „do zaproponowania mechanizmu, w ramach którego państwa członkowskie, które nie przestrzegają wartości określonych w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) mogą ponosić konsekwencje finansowe”, przestrzegając jednocześnie, że „beneficjenci końcowi budżetu Unii w żaden sposób nie mogą zostać dotknięci naruszeniami zasad, za które nie są oni odpowiedzialni”. Zadeklarował również, że jest „przekonany, że budżet Unii nie jest właściwym instrumentem przeciwdziałania nieprzestrzeganiu art. 2 TUE i że wszelkie możliwe konsekwencje finansowe powinny być ponoszone przez państwo członkowskie niezależnie od wykonania budżetu” (4).

4. Zdaniem Komisji „nie ma obecnie mechanizmu, który chroniłby pieniądze podatników UE w przypadku braków w zakresie praworządności w danym państwie członkowskim” (5). Obecnie obowiązujące przepisy nakładają na państwa członkowskie obowiązek wykazania, że ich systemy zarządzania i kontroli oraz procedury wdrażania funduszy unijnych w wystarczającym stopniu chronią interesy finansowe Unii (6). W przeciwnym razie Komisja podejmuje działania naprawcze (np. zawieszenie płatności lub zastosowanie korekt finansowych). W sytuacji gdy Komisja stwierdzi naruszenie prawa UE, na mocy art. 258 TFUE może wszcząć przeciwko państwu członkowskiemu postępowanie w sprawie uchybienia przez nie zobowiązaniom. Ponadto jeśli państwo członkowskie nie przestrzega podstawowych wartości, o których mowa w art. 2 TUE, w tym praworządności, Komisja może uruchomić mechanizm przewidziany w art. 7 TUE, co może ostatecznie doprowadzić do zawieszenia niektórych praw (w tym prawa głosu w Radzie; zob. pkt 15).

(1) COM(2018) 324 final z dnia 2 maja 2018 r.

(2) COM(2014) 158 final z dnia 11 marca 2014 r.

(3) COM(2018) 98 final z dnia 14 lutego 2018 r.

(4) Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 marca 2018 r. w sprawie następnych WRF: przygotowanie stanowiska Parlamentu dotyczącego WRF na okres po 2020 r. (2017/2052(INI)).

(5) Zob. ulotka Komisji pt. „EU budget for the future – sound financial management and the rule of law” [Przyszły budżet UE – należyte zarządzanie finansami i praworządność], <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/20d5496b-526a-11e8-be1d-01aa75ed71a1/language-pl>

(6) Art. 59 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 (rozporządzenie finansowe) (Dz.U. L 298 z 26.10.2012, s. 1) stanowi, że „Wypełniając zadania związane z wykonywaniem budżetu, państwa członkowskie podejmują wszelkie niezbędne środki, w tym środki ustawodawcze, wykonawcze i administracyjne, by chronić interesy finansowe Unii [...]”.

Wniosek Komisji

5. Mając na względzie ogólny cel wniosku, jakim jest przyczynianie się do prawidłowego wykonania budżetu Unii, Komisja postawiła oprzeć się na art. 322 ust. 1 lit. a) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), a więc na tej samej podstawie prawnej co w przypadku rozporządzenia finansowego. Wniosek stanowi odrębne rozporządzenie w ramach pakietu regulacyjnego dotyczącego wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027

6. Dokładniej rzecz ujmując, wniosek Komisji ma na celu ustanowienie przepisów niezbędnych „do ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich”, które to braki wpływają bądź mogą wpłynąć na należyte zarządzanie finansami lub ochronę interesów finansowych Unii. Tym samym daje on Komisji prawo do wszczęcia procedury, zanim faktycznie wystąpią tego rodzaju zagrożenia. Poprzez zwiększenie ochrony przed ewentualnymi praktykami i zaniechaniami organów publicznych, które są niezgodne z zasadą praworządności, wniosek ma wywrzeć pozytywny wpływ na należyte zarządzanie środkami z budżetu UE.

7. We wniosku przewidziano, że Komisja, po uwzględnieniu informacji i uwag przekazanych przez dane państwo członkowskie, przedstawia Radzie wniosek dotyczący aktu wykonawczego w sprawie odpowiednich środków (proporcjonalnych do charakteru, powagi i zakresu uogólnionego braku w zakresie praworządności). Wniosek taki uznaje się za przyjęty przez Radę, chyba że Rada większością kwalifikowaną postanowi odrzucić lub zmienić wniosek Komisji w terminie jednego miesiąca. Odpowiednie środki mogą mieć formę, w pełni lub częściowo, zawieszenia lub zmniejszenia finansowania UE bądź ograniczenia dostępu państwa członkowskiego do niego.

8. We wniosku Komisja została zobowiązana do oceny sytuacji w przypadku gdy dane państwo członkowskie przedłoży dowody świadczące o tym, że stwierdzone uogólnione braki zostały naprawione lub wyeliminowane w całości lub w części. Jeśli ocena ta jest pozytywna, Komisja przedstawia Radzie wniosek w sprawie decyzji o pełnym lub częściowym zniesieniu zastosowanych środków. Jeśli decyzja taka nie zostanie podjęta do roku n+2, dane państwo członkowskie ostatecznie traci zawieszona zobowiązania z roku n.

UWAGI OGÓLNE

Ogólny cel ochrony budżetu Unii

9. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje cel inicjatywy ustawodawczej Komisji, jakim jest ochrona budżetu Unii przed uogólnionymi brakami w zakresie praworządności (zob. **ramka 1**) w danym państwie członkowskim, które negatywnie wpływają bądź mogą wpłynąć na należyte zarządzanie finansami lub ochronę interesów finansowych Unii.

Ramka 1 – Praworządność w Unii

Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a także dokumenty sporządzone przez Radę Europy, które opierają się w szczególności na wiedzy eksperckiej Komisji Weneckiej, zapewniają wskazówki co do podstawowego znaczenia praworządności jako wspólnej wartości UE zgodnie z art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej.

Uzgodnione zasady obejmują: zasadę legalizmu, która oznacza przejrzysty, odpowiedzialny, demokratyczny i pluralistyczny proces uchwalania prawa; pewność prawa; zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych; niezależne i bezstronne sądy; skuteczną kontrolę sądową, w tym kontrolę poszanowania praw podstawowych, oraz równość wobec prawa.

10. Trybunał odnotowuje, że mechanizm proponowany przez Komisję opiera się na konieczności przestrzegania praworządności, co stanowi niezbędny warunek, by zapewnić zgodność z zasadami należytego zarządzania finansami w odniesieniu do środków unijnych. Trybunał podziela opinię Komisji, że bezprawne i arbitralne decyzje organów publicznych odpowiedzialnych za zarządzanie funduszami i kontrolę sądową mogłyby zaszkodzić interesom finansowym Unii.

11. Trybunał, jako najwyższa instytucja kontrolna Unii, jest świadom, że zaufanie wszystkich obywateli UE i organów krajowych do funkcjonowania praworządności jest szczególnie istotne dla dalszego przekształcania się UE w „przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych” ⁽¹⁾. Dostrzega również, że niezawisłość i bezstronność sądownictwa mają zasadnicze znaczenie dla zapewnienia należytego zarządzania finansami i ochrony budżetu UE, w szczególności w odniesieniu do sądowego egzekwowania roszczeń prawnych, zwalczania nadużyć finansowych oraz w przypadku innych uzasadnionych interesów UE.

⁽¹⁾ Art. 3 ust. 2 TUE i art. 67 TFUE; COM(2014) 158 final z dnia 11 marca 2014 r.

Nowy mechanizm przewidujący szeroką swobodę decyzyjną dla Komisji

12. Trybunał stwierdza, że w porównaniu z mechanizmami przewidzianymi w art. 7 TUE proponowany mechanizm ma bardziej szczegółowe cele i zakres, obejmuje bardziej konkretne środki, z których można skorzystać, i może zostać szybciej zastosowany w praktyce. W projekcie rozporządzenia Komisja została wyposażona w większą swobodę decyzyjną w całym procesie niż na mocy obecnie obowiązujących przepisów, tak aby przeciwdziałać wszelkim naruszeniom podstawowych wartości określonych w art. 2 TUE.

13. Komisja wszczyłaaby procedurę, jeśli stwierdzi, że istnieją „racjonalne przesłanki”, by uznać, że spełnione zostały warunki określone w art. 3 wniosku. Może ona przy tym uwzględnić wszystkie istotne informacje wspomniane w motywie 12 wniosku, w tym decyzje wydane przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, sprawozdania Trybunału Obrachunkowego oraz konkluzje i zalecenia odpowiednich organizacji międzynarodowych (zob. pkt 19). Kryteria decydujące o uruchomieniu procedury i kryteria na potrzeby oceny jakościowej nie zostały jednak jasno zdefiniowane (zob. pkt 20–23).

14. W odpowiedzi na ustalenia Komisji państwo członkowskie powinno przekazać wszelkie wymagane informacje. Ponadto może ono przedłożyć uwagi, które powinny zostać uwzględnione przez Komisję. Komisja podejmuje decyzję w sprawie odpowiednich środków osobno w każdym przypadku. We wniosku stwierdzono, że Komisja działa zgodnie z zasadą proporcjonalności i ocenia każdy przypadek indywidualnie (z uwzględnieniem powagi sytuacji, czasu, trwania, powtarzalności i intencji odnośnego działania oraz stopnia współpracy i skutków stwierdzonego braku dla odnośnych funduszy unijnych). Kryteria na potrzeby wyboru środków i określenia ich zakresu również nie zostały jasno zdefiniowane (zob. pkt 20).

15. Art. 7 TUE wymaga większości czterech piątych w Radzie, by stwierdzić istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia wartości, o których mowa w art. 2. Ponadto obejmuje on wymóg jednomyślności Rady Europejskiej – na wniosek Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego – by stwierdzić poważne i stałe naruszenie przez państwo członkowskie wartości, o których mowa w art. 2. Po stwierdzeniu takiego naruszenia Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, może zawiesić niektóre prawa państwa członkowskiego wynikające z członkostwa, łącznie z prawem do głosowania w Radzie. Tymczasem w proponowanym mechanizmie wniosek Komisji uznaje się za przyjęty, chyba że zostanie odrzucony lub zmieniony przez Radę. Decyzja w sprawie zablokowania wniosku Komisji wymagałaby większości kwalifikowanej Rady w ciągu jednego miesiąca („głosowanie odwróconą kwalifikowaną większością głosów”). Parlament Europejski byłby z kolei jedynie informowany o wszelkich proponowanych lub przyjętych środkach.

16. Brak kryteriów na potrzeby podejmowania istotnych decyzji dotyczących poszczególnych etapów we wdrażaniu proponowanego rozporządzenia oraz procedura przewidująca przyjmowanie wniosków Komisji w trybie głosowania odwróconą kwalifikowaną większością głosów w Radzie zwiększają swobodę decyzyjną Komisji przewidzianą we wniosku w sprawie rozporządzenia.

Nie przeprowadzono szczegółowych konsultacji z zainteresowanymi stronami

17. Art. 11 ust. 3 TUE nakłada na Komisję obowiązek przeprowadzania szerokich konsultacji z zainteresowanymi stronami „w celu zapewnienia spójności i przejrzystości działań Unii”. Ponadto art. 2 Protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności załączonego do Traktatu stanowi, że „[p]rzed zgłoszeniem wniosku dotyczącego aktu ustawodawczego Komisja prowadzi szerokie konsultacje”. Trybunał zauważa, że omawiana kwestia była wprawdzie szeroko dyskutowana, między innymi na forum Parlamentu Europejskiego i Rady, jednak zdaniem Trybunału przed publikacją wniosku Komisja powinna była przeprowadzić szczegółowe konsultacje z zainteresowanymi stronami.

Nie przeprowadzono oceny skutków

18. Zgodnie z Porozumieniem międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa Komisja powinna dokonywać oceny skutków w odniesieniu do wszelkich inicjatyw ustawodawczych i nieustawodawczych, aktów delegowanych i środków wykonawczych, w przypadku których spodziewane są znaczące skutki gospodarcze, środowiskowe lub społeczne. Mimo potencjalnego wpływu na beneficjentów końcowych (zob. pkt 26) i faktu, że części budżetu Unii nie zostaną prawdopodobnie objęte mechanizmem (zob. pkt 28), Trybunał stwierdza, że nie przeprowadzono żadnej oceny skutków. W opinii Komisji zasady przyjęte na mocy art. 322 TFUE zapewniają ogólne ramy wdrażania programów wydatków, co oznacza, że nie ma bezpośrednich skutków gospodarczych, środowiskowych lub społecznych, które mogłyby zostać z pożytkiem poddane analizie. Trybunał jest jednak zdania, że przeprowadzenie oceny skutków przed opublikowaniem wniosku umożliwiłoby organom prawodawczym podejmowanie decyzji w bardziej świadomy sposób.

UWAGI SZCZEGÓŁOWE**Nie wskazano źródeł wskazówek ani nie określono jasnych kryteriów**

19. We wniosku nie wskazano w jasny sposób, jakimi wskazówkami Komisja powinna się kierować przy dokonywaniu ocen jakościowych, by stwierdzić występowanie uogólnionego braku w zakresie praworządności zagrażającego należytemu zarządzaniu finansami. Stwierdzono w nim jedynie, że może ona dokonywać tych ocen na podstawie informacji ze wszystkich dostępnych źródeł. W opinii Trybunału wyraźniejsze wskazanie źródeł tych wskazówek mogłoby zapewnić większą przejrzystość proponowanego mechanizmu, ułatwić śledzenie jego stosowania i kontrolę, a także zagwarantować większą pewność prawa i zapobiec arbitralności w korzystaniu z uprawnień wykonawczych, których powierzenie proponuje się Komisji. W **ramce 2** przedstawiono kilka potencjalnych źródeł takich wskazówek.

Ramka 2 – Przykłady potencjalnych źródeł wskazówek

Za źródło wskazówek dla Komisji posłużyć mogłyby rozdziały 23 (sądownictwo i prawa podstawowe) i 24 (sprawiedliwość, wolność i bezpieczeństwo) mające zastosowanie w negocjacjach w sprawie przystąpienia do UE, jak również mechanizm współpracy i weryfikacji dla Bułgarii i Rumunii, który został uruchomiony w celu wyeliminowania niedociągnięć w obszarze reformy sądownictwa, korupcji i zorganizowanej przestępczości. Innymi potencjalnymi źródłami wskazówek są: lista kontrolna dotycząca praworządności przyjęta przez Komisję Wenecką, rekomendacja Rady Europy CM/Rec (2010)12 dotycząca sędziów i ich niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności, raport Komisji Weneckiej na temat niezawisłości wymiaru sprawiedliwości – Część I: Niezawisłość sędziów (CDL-AD(2010)004) oraz Część II: Prokuratura (CDL-AD(2010)040).

20. Art. 4 ust. 3 wniosku stanowi, że przyjęte środki powinny być proporcjonalne do charakteru, powagi i zakresu uogólnionego braku w zakresie praworządności. Proporcjonalność należy zapewnić poprzez uwzględnienie powagi sytuacji, czasu jej trwania i powtarzalności, intencji, stopnia współpracy państw członkowskich oraz skutków danego uogólnionego braku dla odnośnych funduszy unijnych.

21. Proponowane środki powinny również dotyczyć „w największym możliwym zakresie działań Unii, na które wpływa lub może wpłynąć ten brak”. Nie określono jednak żadnych precyzyjnych kryteriów na potrzeby podejmowania istotnych decyzji na poszczególnych etapach, dotyczących np. wszczęcia procedury czy wyboru i określenia zakresu środków. Tym samym nie zapewniono spójnego stosowania przepisów.

22. Zdaniem Komisji doprecyzowanie kryteriów nie jest konieczne i przyniosłoby efekt odwrotny do zamierzonego, ponieważ występowanie uogólnionych braków w zakresie praworządności należy stwierdzać na podstawie oceny jakościowej, co przekreśla możliwość korzystania z kryteriów ilościowych. Jakiegokolwiek podejście ilościowe znacznie osłabiłoby mechanizm ze względu na ryzyko nieuwzględnienia wszystkich możliwych przypadków. Komisja argumentuje ponadto, że ciężar dowodu w przypadku jej oceny jakościowej, która podlega kontroli sądowej, spoczywa na niej samej i na Radzie.

23. W kontekście kontroli dotyczących procedury nadmiernego deficytu i procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej⁽¹⁾ Trybunał stwierdził istnienie jasnych kryteriów, w oparciu o które był w stanie wyciągnąć wnioski, że w przypadku tych dwóch procedur wystąpiły niedociągnięcia odbijające się na ich spójnym i przejrzystym stosowaniu. W związku z powyższym Trybunał jest zdania, że należy opracować kryteria, które umożliwią krytyczną ocenę spójnego stosowania przepisów, tak by zapewnić równe traktowanie państw członkowskich na wypadek występowania uogólnionego braku w zakresie praworządności, który zagraża należytemu zarządzaniu finansami.

Zalecenie 1

Trybunał zaleca, aby organy prawodawcze określiły jasne i szczegółowe kryteria pozwalające zdefiniować, co stanowi uogólniony brak w zakresie praworządności, który zagraża należytemu zarządzaniu finansami, oraz pozwalające ustalić zakres środków, zarówno w proponowanym rozporządzeniu, jak i w ewentualnych przepisach wykonawczych. Przy ustalaniu tych kryteriów, aby śledzić postępy poczynione przez dane państwo członkowskie, można by wziąć pod uwagę wskazówki, z których Komisja korzystała w ramach negocjacji w sprawie przystąpienia do UE, oraz wskazówki wynikające z mechanizmu współpracy i weryfikacji.

⁽¹⁾ Sprawozdanie specjalne nr 10/2016 pt. „Aby skutecznie wdrożyć procedurę nadmiernego deficytu, konieczne są dalsze usprawnienia” oraz sprawozdanie specjalne nr 3/2018 pt. „Kontrola procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej”.

Brak terminów dla Komisji

24. Mimo że nie ustalono żadnych terminów dla Komisji, w projekcie rozporządzenia określono ściśle terminy, w których dane państwo członkowskie musi udzielić odpowiedzi na powiadomienie Komisji (w terminie wynoszącym co najmniej jeden miesiąc) i w których Rada musi odrzucić proponowaną decyzję kwalifikowaną większością głosów (w ciągu miesiąca). Trybunał odnotowuje, że w Traktacie nie określono żadnych terminów w odniesieniu do mechanizmu, o którym mowa w art. 7 TUE, ani w przypadku postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przewidzianym w art. 258 TFUE. Komisja poinformowała Trybunał, że bez względu na to jest zobowiązana podejmować działania w rozsądnym terminie ⁽¹⁾.

Zalecenie 2

Trybunał zaleca, by organy prawodawcze wskazały podstawę do ustalenia terminów, w których dane państwo członkowskie ma obowiązek przekazania wymaganych informacji, a także by – w stosownych przypadkach – ustanowiły podobne terminy dla Komisji, na przykład jeśli chodzi o zniesienie środków w przypadku gdy odnośne uogólnione braki zostały wyeliminowane.

Brak wyraźnego zobowiązania Komisji do oceny możliwości zniesienia środków z własnej inicjatywy

25. Zgodnie z art. 6 ust. 2 wniosku Komisja jest zobowiązana do przeprowadzenia oceny w sprawie możliwości zniesienia środków, jeśli wystąpi o to dane państwo członkowskie. Trybunał zauważa jednak, że we wniosku nie zawarto przepisu zobowiązującego Komisję do dokonywania takiej oceny z własnej inicjatywy, gdy państwo o to nie wystąpi, nawet jeśli są ku temu uzasadnione powody. Komisja poinformowała Trybunał, że mimo to będzie takie oceny przeprowadzać.

Brak zobowiązania Komisji do oceny potencjalnego wpływu na beneficjentów końcowych i budżet krajowy

26. Odpowiednie środki mogą zostać przyjęte w ramach zarządzania bezpośredniego, pośredniego i dzielonego, przy czym, jak wynika z uzasadnienia wniosku, konsekwencje powinni ponosić „odpowiedzialni za zidentyfikowane uchybienia”. O ile nie postanowiono inaczej w decyzji Rady, nałożenie środków nie powinno mieć wpływu na zobowiązanie jednostek rządowych lub państw członkowskich do wdrożenia programu lub funduszu objętego danym środkiem ani na obowiązek dokonania płatności na rzecz beneficjentów końcowych ⁽²⁾. Trybunał zwraca jednak uwagę na to, że we wniosku nie ma przepisów wskazujących, w jaki sposób miałyby to zostać zagwarantowane. W praktyce wymagałoby to od danego państwa członkowskiego interwencji i wypłaty środków bądź zapewnienia finansowania projektów lub programów w inny sposób.

27. W tym kontekście Trybunał zauważa, że płatności z funduszy krajowych i unijnych mogą być uzależnione od dostępności środków budżetowych, jak pokazały prowadzone przez Trybunał kontrole ⁽³⁾. Komisja poinformowała Trybunał, że na potrzeby kolejnych WRF zaproponowała przepisy ⁽⁴⁾ nakładające na organy krajowe szereg obowiązków w celu zagwarantowania wypłaty środków na rzecz beneficjentów w pełnej wysokości i na czas. Trybunał odnotowuje jednak, że projekt rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów również zawiera klauzulę nakładającą na właściwy organ krajowy obowiązek zapewnienia płatności na rzecz beneficjenta z zastrzeżeniem dostępności finansowania ⁽⁵⁾.

28. Projekt rozporządzenia ma przyczynić się do ochrony budżetu Unii jako całości. Jednocześnie ma on na celu zapewnienie, by wszelkie konsekwencje podjętych środków były ponoszone przez jednostki rządowe odpowiedzialne za stwierdzone uogólnione braki, nie zaś przez beneficjentów końcowych niebędących jednostkami rządowymi ⁽⁶⁾ (takich jak

⁽¹⁾ Zob. sprawy połączone C-74/00 P oraz C-75/00 P Falck SpA i Acciaierie di Bolzano SpA przeciwko Komisji, EU:C:2002:524, pkt 139–141 <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=47692&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=263967>

⁽²⁾ Taka interpretacja odzwierciedla pkt 119 rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 14 marca 2018 r. w sprawie następných WRF: przygotowanie stanowiska Parlamentu dotyczącego WRF na okres po 2020 r., zgodnie z którym „beneficjenci końcowi budżetu Unii w żaden sposób nie mogą zostać dotknięci naruszeniami zasad, za które nie są oni odpowiedzialni”.

⁽³⁾ W trakcie kontroli w dziedzinie zarządzania dzielonego Trybunał wykrył umowy zawarte między organami krajowymi a beneficjentami końcowymi, w których zawarto klauzule warunkowe uzależniające płatności od dostępności środków budżetowych.

⁽⁴⁾ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylającego rozporządzenie (UE) nr 1306/2013 (COM(2018)393 final) oraz wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Zarządzania Granicami i Wiz (COM(2018)375 final).

⁽⁵⁾ Zob. art. 68 ust. 1 lit. b) wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.

⁽⁶⁾ W zależności od rozporządzenia, na podstawie którego zapewniane jest finansowanie unijne, beneficjentów końcowych określa się również mianem odbiorców końcowych.

studenci uczestniczący w programie Erasmus, badacze czy organizacje społeczeństwa obywatelskiego) bądź przez inne państwa członkowskie (np. za pośrednictwem programów w ramach Europejskiej współpracy terytorialnej). Z tego względu we wniosku przewidziano, by w obszarze zarządzania bezpośredniego i pośredniego środki mogły być stosowane jedynie, jeśli beneficjentem jest jednostka rządowa. Jeśli natomiast beneficjentem jest podmiot niebędący jednostką rządową, finansowanie unijne na jego rzecz nie wchodzi w zakres środków, których podjęcie może zaproponować Komisja. Bez przeprowadzenia oceny skutków, która mogłaby pokazać, jaka część budżetu pozostałaby z konieczności poza zakresem ochrony gwarantowanej przez proponowany mechanizm, trudno jest ustalić potencjalną skalę tego zjawiska.

Zalecenie 3

Trybunał zaleca, by organy prawodawcze zwróciły się do Komisji o szczegółowe przeanalizowanie wniosku skierowanego do Rady pod kątem tego, w jaki sposób zabezpieczone zostaną uzasadnione interesy beneficjentów końcowych. W przypadku wszystkich środków przewidzianych w art. 4 ust. 1 wniosku (takich jak ograniczenie zobowiązań bądź zawieszenie zobowiązań lub płatności) należy zagwarantować ochronę praw beneficjentów końcowych.

29. W sytuacji gdy w celu zastąpienia zawieszono bądź zmniejszono dofinansowania unijnego miałyby zostać wykorzystane środki krajowe, musiałyby one pochodzić z budżetu krajowego danego państwa członkowskiego. Pociąga to za sobą konsekwencje budżetowe dla tego państwa⁽¹⁾, zwłaszcza w przypadku zawieszenia wypłaty środków lub ich ograniczenia na dużą skalę.

Zalecenie 4

Trybunał zaleca, by przed podjęciem decyzji w sprawie proponowanych środków organy prawodawcze występowały do Komisji o ocenę potencjalnego wpływu obniżenia finansowania unijnego na budżet danego państwa członkowskiego, z należyтым uwzględnieniem zasad proporcjonalności i niedyskryminacji.

Współpraca z Prokuraturą Europejską nie ma zastosowania do wszystkich państw członkowskich

30. Uogólniony brak w zakresie praworządności w danym państwie członkowskim może dotyczyć skuteczności i terminowości współpracy z Europejskim Urzędem ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych i z Prokuraturą Europejską. Trybunał zwraca uwagę na fakt, że nie wszystkie państwa członkowskie uczestniczą we współpracy w ramach Prokuratury Europejskiej. Przepisy dotyczące Prokuratury Europejskiej, po jej ustanowieniu, będą zatem obowiązywały jedynie w odniesieniu do uczestniczących państw członkowskich.

Zalecenie 5

Trybunał zaleca, by organy prawodawcze doprecyzowały, że przepisy dotyczące Prokuratury Europejskiej, po jej ustanowieniu, będą mogły mieć zastosowanie wyłącznie do uczestniczących państw członkowskich.

Niniejsza opinia została przyjęta przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 12 lipca 2018 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner LEHNE

Prezes

⁽¹⁾ W swojej rezolucji z dnia 14 marca 2018 r. Parlament Europejski stwierdził, że „budżet Unii nie jest właściwym instrumentem przeciwdziałania nieprzestrzeganiu art. 2 TUE i że wszelkie możliwe konsekwencje finansowe powinny być ponoszone przez państwo członkowskie niezależnie od wykonania budżetu”.