



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 29.9.2011  
COM(2011) 588 окончателен

**ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА**

**28-и ГОДИШЕН ДОКЛАД ЗА МОНИТОРИНГ НА ПРИЛАГАНЕТО НА  
ПРАВОТО НА ЕС  
(2010 г.)**

{SEC(2011) 1093 окончателен}  
{SEC(2011) 1094 окончателен}

## 1. ВЪВЕДЕНИЕ

28<sup>-ият</sup> Годишен доклад 2010 г. на Комисията за мониторинг на прилагането на правото на ЕС е фокусиран върху стратегически въпроси и в него се прави оценка на текущото състояние на правото в съответствие с общия формат за годишно докладване, както е дефиниран в съобщението на Комисията от 2007 г. озаглавено „Европа на резултатите — Прилагане на правото на Общността“ („съобщението от 2007 г.“)<sup>1</sup>.

Докладът следва структура, подобна на тази от предходните години<sup>2</sup>.

## 2. ОБЩА ИНФОРМАЦИЯ

### 2.1. Главни нови характеристики в управлението на нарушения

През 2010 г. Комисията продължи да прилага, изпълнява и прецизира реформата на управлението си на нарушения, както е започната със съобщението от 2007 г., във всичките четири области, определени за допълнителни подобрения.

Специално внимание беше отделено на ефикасното управление на дела посредством последователно допълнително развитие и оценка на функционирането на „Пилот ЕС“, инструментът за диалог и решаване на проблеми с държавите-членки. Това се гради върху действие, вече предприето през 2009 г., чрез въвеждането в действие на нова регистрационна система (СНАР „Complaints Handling – *Accueil des Plaignants*“) за жалби и запитвания по отношение на правото на ЕС от държава-членка (за повече пояснения за СНАР и „Пилот ЕС“ вж. 3.2).

Комисията засили също така и своите превантивни мерки, например, като включи бъдещото прилагане на правото на ЕС в оценката си на нови инициативи и като насърчаваше планове за изпълнение, които да подпомагат процеса на транспониране на нови директиви (вж. 3.4).

Влизането в сила на Договора от Лисабон внесе важни промени в управлението на нарушения. Една от тези новости е възможността за Комисията да поиска на ранен етап на процедурата финансови санкции срещу държавите-членки, които не са изпълнили задължението си да съобщят за мерки за транспонирането на директива, приета по законодателна процедура (член 260 ДФЕС, параграф 3). През 2010 г. Комисията очерта в съобщение<sup>3</sup> политиката си за прилагането на този нов инструмент (вж. 3.1.1).

Накрая, приемането на преразгледаното Рамково споразумение за отношенията между Европейския парламент и Комисията<sup>4</sup> доведе до по-изчерпателни разпоредби за информацията и сътрудничеството в областта на политиката по нарушенията (3.6.).

---

<sup>1</sup> COM(2007)502 окончателен.

<sup>2</sup> За предходни доклади вж.:

[http://ec.europa.eu/eu\\_law/infringements/infringements\\_annual\\_report\\_bg.htm](http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/infringements_annual_report_bg.htm)

<sup>3</sup> ОВ С 12, 15.1.2011 г., стр. 1.

<sup>4</sup> ОВ L 304, 20.11.2010 г., стр. 47.

## 2.2. Обща статистика

През 2010 г. достиженията на правото на ЕС се състояха от около 8 400 регламента и почти 2 000 директиви в допълнение на първичното законодателство (Договорите).

Както и в предходните години настоящият годишен доклад<sup>5</sup> предоставя преглед на основните статистически данни за управлението на дела, свързани с прилагането на правото на ЕС от Комисията. При все това, за правилното интерпретиране на тези данни е важно да се помни, че Комисията е въвела два нови инструмента за управление (преди процедурата за нарушение) в тази сфера. СНАР (регистър за жалби и запитвания) и „Пилот ЕС“ (решаване на проблеми с държавите-членки). За повече подробности за новите инструменти за управление вж. 3.2.

Преди, всичките видове дела, независимо от произхода им и от етапа на процедурата, се съдържаха в една „база данни за нарушенията“ (NIF). В средносрочен план горепосочената база данни ще съдържа само дела, по които Комисията е предприела официални стъпки, като се започне с официалното уведомително писмо, адресирано до държавата-членка по силата на член 258 от ДФЕС. В момента тя все още съдържа определен брой дела, които са на етап преди процедурата за нарушение (по-специално жалби), които съгласно новата система биха се обработвали в СНАР и „Пилот ЕС“.

### 2.2.1. Брой дела по произхода им

В края на 2010 г. базата данни за нарушенията съдържаеше почти 2 100 активни дела за нарушения. Сравнен със същата стойност за края на предната година (почти 2 900 дела), броят на продължаващите производства е спаднал с почти 30 %. Това отчасти се дължи на факта, че нови жалби и нови дела по собствена инициатива се регистрират или обработват в базите данни СНАР или „Пилот ЕС“ (вж. стойностите от тези бази данни в 3.2). Процентът успеваемост на решаването на проблеми в „Пилот ЕС“ също допринесе значително за намаляването на броя на производства за нарушение за тези държави-членки, които участват в „Пилот ЕС“ от въвеждането му през април 2008 г.

Общото използване на инструменти за етапа преди процедурата за нарушение при обработването на жалби и на дела по собствена инициатива промениха състава на делата в базата данни за нарушенията по отношение на техния произход. В края на 2009 г. 53 % от активните дела, произтичаха от жалби; през 2010 г. тази стойност намаля (с повече от 10 %) до малко над 40 %.

739 открити дела (около 35 % от всички дела) произлизат от делата *по собствена инициатива* на Комисията. Това е по-малко от броя им за 2009 г. (925). Стойността обаче е повлияна от факта, че понастоящем службите на Комисията обработват новите дела, които са по собствена инициатива, по принцип най-напред чрез „Пилот ЕС“.

470<sup>-те</sup> открити дела за *неуведомяване*<sup>6</sup> представляват 22 % от общия брой активни дела. При сравнение на същия параметър за 2009 г. е налице увеличение в абсолютно отношение: в края на 2009 г. е имало открити само 407 дела за неуведомяване. Това

<sup>5</sup> В настоящия доклад са представени ключовите стойности; придружаващият Работен документ на службите на Комисията {SEC(2011)1094 окончателен} съдържа по-изчерпателни данни.

<sup>6</sup> Дела, при които съответната държава-членка не е изпълнила задължението си да уведоми за мерки за транспонирането на директива.

може да се обясни частично с факта, че програмата за транспониране през 2010 г. включваше повече директиви, отколкото през 2009 г. (вж. 3.1.1).

През 2010 г. Комисията е приключила 987 дела, основани на жалба или на собствена инициатива (2009 г.: 1 389). Повечето от тези приключвания (431 решения) са настъпили преди изпращането на официалното уведомително писмо до държавата-членка и защото държавата-членка е предприела целесъобразно действие в отговор на Комисията, за да спази правото на ЕС.

Други 312 дела бяха приключени след изпращането на официалното уведомително писмо и преди изпращането на държавата-членка на писмо с мотивирано становище (2009 г.: 341), и 130 след изпращането на мотивираното становище, но преди сезирането на Съда на ЕС (2009 г.: 151). Така, горните стойности показват, че при 88 % от приключените дела делото не е стигнало до Съда на ЕС, защото държавите-членки са коригирали правните проблеми, повдигнати от Комисията, преди да е станало необходимо да се пристъпи към следващ етап от производството за нарушение.

### *2.2.2. Брой на делата в държавите-членки и в областите на политиката*

Италия е държавата-членка, срещу която в края на 2010 г. в ход са били най-много производства за нарушение (176 открити дела), следвана от Белгия (159) и Гърция (157). Малта, Литва и Латвия са трите държави-членки с най-малък брой открити дела за нарушение (съответно 25, 27 и 32 дела). Италия и Гърция са били също така държавите-членки, срещу които през 2010 г. са били започнати най-много *нови* производства за нарушение (съответно 90 и 89), следвани от Обединеното кралство (75 нови дела през 2010 г.). Най-малко нови производства (19) през 2010 г. са били открити срещу Литва; Дания и Малта се нареждат на второ и трето място съответно с 22 и 25 нови дела. И въпреки че Италия и Гърция са успели да приключат приблизително 40 % от новите си дела през същата година, те са прехвърлили в 2011 г. най-много нови дела (съответно 49 и 50 дела). Броят на прехвърлените в 2011 г. дела е сравнително висок също за Полша и Испания (по 40 нови дела всяка). Най-малко са прехвърлянията за Малта (8), Дания (10) и Литва (11).

Трите най-поддаващи се на нарушения области на политиката (околна среда, вътрешен пазар и данъчно облагане), са отговорни за 52 % от всички дела за нарушения. Повече от една пета от всички активни дела (444) са свързани със законодателството за околната среда, с вътрешния пазар и дела в областта на данъчното облагане (съответно 326 и 324) и техният дял е по 15 % от всички нарушения.

Въпреки това, най-големият брой на *нови* производства за нарушение, открити през 2010 г., не е в нито една от тези три области. Най-много са новооткритите дела в сектора на здравеопазването и защитата на потребителите (273), като сред тях с най-голям дял са делата за неуведомяване (254). Досиетата, свързани с околната среда и вътрешния пазар са втори и трети по брой през 2010 г. (съответно 229 и 191 дела). При все това, Комисията приключи по-голямата част от новите дела за неуведомяване в областта на здравеопазването и защитата на потребителите преди края на 2010 г., като само 62 останаха активни. За разлика от това, все още неприключени бяха около две трети от новите производства в областите на околната среда, вътрешния пазар и транспорта (съответно 148, 131 и 116 дела), при които прехвърлянето на нови дела в 2011 г. беше най-голямо.

### 2.3. Петиции

Подобно на предходната година, в областта на околната среда попадат най-много от петициите, подадени до Европейския парламент (120). Само проблемите, свързани с оценката на въздействието на проекти върху околната среда, са били обект на 42 петиции, следвани от опазването на природата (32) и управлението на отпадъците (20). Допълнително, в областта на качеството на водите и морските ресурси са подадени 14 петиции. Значителен брой петиции бяха свързани с правосъдието, основните права и гражданството (61), като половината от тях са за свободното движение на лицата. Вътрешният пазар и услугите също представляват значителна част от петициите (49), като, свързаните с професионалните квалификации (13) и свободата за предоставяне на услуги (11), остават секторите с най-голям брой петиции. Няколко петиции засягаха въпроси от данъчното облагане (44), особено областта на непрякото данъчно облагане (33). Въпросите, свързани със заетостта, също заемат висока позиция: от 36 петиции, 32 бяха свързани със свободното движение на работниците и координирането на системите за социална сигурност.

Например, петициите до Европейския парламент доведоха до производства за нарушение за дискриминиращи правила при събирането на данък наследство, за дейностите и надзора на институциите за професионално пенсионно осигуряване, както и за дискриминация срещу дългосрочно постоянно пребиваващи.

Тъй като водещата причина при петициите е неточната оценка на въздействието върху околната среда, е целесъобразно да се спомене обхватът на прилагането във времето в държавите-членки от ЕС-12. Съответната директива на ЕС (85/337/ЕЕС<sup>7</sup>) е приложима само към проекти, разрешението за които е поискано след присъединяването на новите държави-членки (т.е. 1 май 2004 г. и 1 януари 2007 г.).

Растящият брой петиции привлече вниманието на Комисията към неправилни действия при прилагането на Директива 2004/80/ЕО относно обезщетението на жертвите на умишлени престъпления с насилие<sup>8</sup>, особено в Италия и Гърция. Вносът на превозни средства втора употреба и регистрационните такси, налагани от държавите-членки, също продължиха да са предмет на петиции.

***Заключение:** Като цяло, през 2010 г. броят на текущите производства за нарушение е намалял в сравнение с предходните години. Въпреки че на този етап не е възможно да се определят всички причини за тази тенденция, едно от обясненията е създаването на „Пилот ЕС“, който помага да се изяснят и решат удовлетворително някои въпроси, свързани с прилагането на правото на ЕС, повдигнати от Комисията, като по този начин проблемите се решават, без да е необходимо започването на производство за нарушение. Законодателството в областите на околната среда, вътрешния пазар и данъчното облагане остава в горната част на класацията на областите на политиката, засегнати от нарушения, докато предмет на петиции до Европейския парламент най-често са били въпроси, свързани с околната среда, свободното движение на лицата и основните права.*

<sup>7</sup> Директива 85/337/ЕИО на Съвета от 27 юни 1985 г. относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда, ОВ L 175, 5.7.1985 г., стр. 40.

<sup>8</sup> Директива № 2004/80/ЕО на Съвета от 24 април 2004 г. относно обезщетението на жертвите на престъпления, ОВ L 261, 261.6.2004 г., стр. 15.

### **3. ОСНОВНИ ВЪПРОСИ**

#### **3.1. Късно транспониране**

##### *3.1.1. Разработване на цялостна политика*

Средно, през 2010 г. държавите-членки е трябвало да транспонират повече директиви, отколкото през 2009 г. (т.е. 111, сравнено със 71). В същото време, през 2010 г. Комисията е трябвало да започне значително по-голям брой дела за неуведомяване (855 дела), отколкото през 2009 г. (531). Въпреки че повече от половината от тези новооткрити дела за неуведомяване е било възможно да бъдат приключени, в края на 2010 г. 410 от тях са останали нерешени. Така, заедно с останалите от предишни години 60 дела за неуведомяване, в края на 2010 г. е имало общо 470 висящи дела за неуведомяване.

Последната стойност представлява увеличение с близо 15 % на броя на откритите дела за неуведомяване в сравнение с началото на 2010 г., когато е имало само 407 такива дела.

Процесът на транспониране се управлява най-ефективно в Дания и Малта (по 5 открити дела за неуведомяване), докато това отнема повече време в Италия (34 дела) и Полша (32 дела).

Много често голям брой държави-членки не спазват срока за транспониране на дадена директива. Когато Комисията открие производството за нарушение, нотифицирането на национални мерки рязко нараства, което позволява производството да бъде приключено. От 792 дела за неуведомяване, приключени от Комисията през 2010 г., 558 производства са били приключени след изпращането на официално уведомително писмо и преди изпращането на държавите-членки на мотивирано становище. След това, по-голямо забавяне на транспонирането е имало само в малък брой държави-членки.

Комисията ще бъде в състояние да се справя по-ефективно с проблеми, произтичащи от дългосрочни забавяния, чрез прилагането на член 260, параграф 3 от ДФЕС. Тази разпоредба позволява на Съда да прилага финансови санкции още на етапа на първото сезиране на Съда съгласно член 258 от ДФЕС срещу държава-членка, която не е транспонирала законодателна директива, ако това е посочено в искането на Комисията Преди, финансови санкции при дела за неуведомяване можеха да се прилагат само чрез двустепенна процедура, т.е. ако държава-членка не спази предходно решение на Съда. В съобщението<sup>9</sup> за прилагането на член 260, параграф 3 от ДФЕС Комисията даде да се разбере, че ще използва тази нова разпоредба. Надеждите са, че това ще допринесе значително за подобряване на навременното транспониране на правото на ЕС от страна на държавите-членки.

##### *3.1.2. Аспекти по сектори*

Съдейки по броя на делата, се вижда, че забавянията в транспонирането се появяват главно в областите на околната среда (115 активни дела), транспорта (104) и вътрешния пазар и услуги (78).

---

<sup>9</sup> ОВ С 12, 15.1.2011 г., стр. 1.

По отношение на *законодателството на ЕС в областта на околната среда* сроковете редовно се изпускат от голям брой държави-членки, като обикновено след започването на производство за нарушение проблемът бива решен, а продължителните забавяния се наблюдават в малък брой държави-членки. Пример за особено бавно транспониране е Директива 2004/35/ЕО на Европейския Парламент и на Съвета относно екологичната отговорност по отношение на предотвратяването и отстраняването на екологичните щети<sup>10</sup>. Само четири държави-членки я транспонираха навреме и Съдът на ЕС трябваше да приеме съдебни решения срещу седем държави-членки.

През 2010 г. транспонирането на директиви, управляващи *вътрешния пазар* показва като цяло същите характеристики, които се наблюдават в другите области на политиката. При все това, след периоди на интензивна законодателна дейност през 2009 г. и 2010 г., по-специално в областта на финансовите услуги, Комисията се сблъска с рязко увеличение на делата за неуведомяване в тази област. Късното транспониране често се дължеше на широкия обхват на съответното законодателство. (Директивата за услугите 2006/123/ЕО<sup>11</sup>; Директивата за ИППО 2003/41/ЕС<sup>12</sup>), или, например в банковия сектор, за който законодателят определи относително кратки срокове за транспониране (между 1 и 15 месеца), заради спешната необходимост да се отговори на финансовата криза.

Късното транспониране често засяга транспортните директиви, по-специално тези, регулиращи автомобилния и морския транспорт. В това отношение държавите-членки са информирали службите на Комисията за следните причини за късно транспониране: липса на достатъчно експертни умения и на източници, както и сложните вътрешни процеси на вземане на решения в държавите-членки. Държавите-членки също призовават за повече помощ от страна на Комисията в периода между влизането в сила и срока за транспониране.

Навременното транспониране е ключов въпрос също така за *съдебното сътрудничество, основните права и гражданството*. Тъй като преди част от тези области спадаха към бившия трети стълб, Комисията трябва в тази област да прилага както директиви, така и рамкови решения. В много сектори, които се основават на директиви, включително свободното движение на лица, гражданството и равенството между половете, вече е постигнато пълно нотифициране. През 2010 г. за защитата на потребителите също стана възможно да бъде добавена в този списък чрез приключването на последната процедура за нарушение, дължаща се на никакво или непълно транспониране на Директива 2005/29/ЕО за нелоялни търговски практики<sup>13</sup>. За разлика от това, бившите сектори от третия стълб, които се управляват от рамкови решения, приети преди Лисабон, се бавят с транспонирането. Комисията не може да

---

<sup>10</sup> ОВ L 143, 30.4.2004 г., стр. 56.

<sup>11</sup> Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 г. относно услугите на вътрешния пазар, ОВ L 376, 27.12.2006 г., стр. 36.

<sup>12</sup> Директива 2003/41/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 3 юни 2003 г. за дейността и надзора на институциите за професионално пенсионно осигуряване, ОВ L 235, 23.9.2003 г., стр. 10.

<sup>13</sup> Директива 2005/29/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2005 г. относно нелоялни търговски практики от страна на търговци към потребители на вътрешния пазар и изменение на Директива 84/450/ЕИО на Съвета, Директиви 97/7/ЕО, 98/27/ЕО и 2002/65/ЕО на Европейския парламент и на Съвета, и Регламент (ЕО) № 2006/2004 на Европейския парламент и на Съвета, ОВ L 149, 11.6.2005 г., стр. 22.

започва производства за нарушение, основани на тези рамкови решения, в продължение на пет години след влизането в сила на Договора от Лисабон<sup>14</sup>.

Проблемите с късно транспониране са редки в области на политиката, които имат стабилни достижения на правото под формата на директиви (напр. селскостопанската политика). Областите на предприятията и промишлеността, заетостта и социалните въпроси, както и непрякото данъчно облагане са други области, за които не са наблюдавани големи трудности по отношение на навременното транспониране на законодателството на ЕС.

***Заключение:** Все още съществуват ясно определени области, в които късното транспониране на директиви е често срещано, като околна среда, вътрешен пазар, транспорт и съдебно сътрудничество, основни права и гражданство. Договорът от Лисабон даде допълнителен инструмент на Комисията, който може да спомогне тази неудовлетворителна ситуация да бъде променена (член 260, параграф 3 от ДФЕС).*

### **3.2. Подобвени работни методи за управлението на дела, свързани с прилагането на правото на ЕС**

**СНАР:** С въвеждането на СНАР през септември 2009 г. Комисията в момента разполага с ИТ инструмент, който е предназначен специално за регистрирането и управлението на жалби и запитвания от европейски граждани относно прилагането на правото на ЕС от страна на държава-членка. СНАР осигурява правилното и навременно разпределяне на жалбите към компетентните департаменти на Комисията, както и систематичната обратна връзка с жалбоподателите в съответствие със съобщението от 2002 г. относно отношенията с жалбоподателя по нарушения на правото на Общността<sup>15</sup>.

През 2010 г. в СНАР са създадени 4035 дела (83 % жалби и 17 % запитвания). Петте най-засегнати държави-членки са: Италия (12 %), Испания (11,4 %), Германия 9,5 %), Обединеното кралство (7,5 %) и Франция (6,9 %).

52,5 % от жалбите са приключени направо в СНАР въз основа на изчерпателен отговор от Комисията, а други 14 % са приключени поради това, че са извън компетенциите на ЕС. За 17 % от делата проучването е продължило чрез „Пилот ЕС“, а 9 % са се превърнали в производства за нарушение.

**„Пилот ЕС“:** Проектът „Пилот ЕС“ е в действие от април 2008 г., като целта му е осигуряването на по-бързи и по-добри отговори на въпросите, повдигнати от гражданите или предприятията, както и решения на тези проблеми, появили се при прилагането на правото на ЕС. Той е предназначен също така да подобри комуникацията и сътрудничеството между службите на Комисията и органите на държавите-членки в прилагането, изпълнението на правото на ЕС или в съответствието на правото в държава-членка с правото на ЕС.

Службите на Комисията могат да въвеждат в „Пилот ЕС“ дела по запитвания и жалби, получени от граждани и предприятия, както и по собствена инициатива. Това включва

---

<sup>14</sup> Член 10 от Протокол № 36.

<sup>15</sup> COM(2002) 141 окончателен, ОВ С 244, 10.10.2002 г., стр.5.



въпроси, повдигнати пред Комисията от Комисията по петициите на Европейския парламент или чрез писмо от член на Европейския парламент.

От въвеждането му „Пилот ЕС“ се е доказал като много положителен и показва как Комисията и участващите държави-членки си сътрудничат, за да намерят решения, които водят до пълното и бързо прилагане на правото на ЕС в полза на гражданите и предприятията. Комисията проучва всяко дело и започва производство за нарушение, ако не е намерено решение, съвместимо с правото на ЕС. На 31 декември 2010 г. 81 % от отговорите, дадени от държавите-членки, бяха оценени от Комисията като приемливи<sup>16</sup>, докато около 160 дела бяха прехвърлени в базата данни NIF, за да се позволи на Комисията да започне производство за нарушение с изпращането на официално уведомително писмо по член 258 от ДФЕС.

През 2008 г. 15 държави-членки се съгласиха да участват в „Пилот ЕС“. Вследствие на успеха на проекта, Комисията реши в първия си доклад за оценка на „Пилот ЕС“, приет през март 2010 г.<sup>17</sup>, да покани оставащите 12 държави-членки да се присъединят към проекта. В края на 2010 г. още три държави-членки се присъединиха към проекта<sup>18</sup>.

#### **Бази данни на Комисията за управлението на дела, свързани с прилагането на правото на ЕС**

*Жалбите/запитванията* първо се регистрират в СНАР и след това се прехвърлят към „Пилот ЕС“ за участващите държави-членки, ако Комисията има нужда от получаването на фактологична или правна информация или да предостави на въпросната държава-членка възможност да внесе решение, което спазва правото на ЕС. Ако не се намери решение, спазващо правото на ЕС, делата се прехвърлят впоследствие в базата данни за нарушения NIF.

Делата по *собствена инициатива* на Комисията (служебни) започват в „Пилот ЕС“ за държавите-членки, които участват в него, и впоследствие, ако не могат да бъдат решени, се прехвърлят в базата данни за нарушения NIF.

Делата за *неуведомяване* се регистрират направо и само в базата данни за нарушения NIF, когато са ясни дела, за които използването на „Пилот ЕС“ няма да създаде добавена стойност.

За държавите-членки, които все още не участват в „Пилот ЕС“, кореспонденцията на етапа преди производството за нарушение все още се осъществява с класическите административни средства.

**Заклучение:** *Комисията ще доразвие базите си данни за управлението на дела, свързани с прилагането на правото на ЕС. Комисията ще проучи възможностите за разширяване на „Пилот ЕС“ като инструмент за решаването на проблеми и превенция за всички държави-членки. Общият подход, следван от Комисията, е за*

<sup>16</sup> „Приемливи“ означава, че въз основа на получената информация Комисията може да предвиди приключване на досието.

<sup>17</sup> COM(2010)70 окончателен.

<sup>18</sup> 18<sup>те</sup> държави-членки са: Австрия, България, Германия, Дания, Естония, Ирландия, Испания, Италия, Литва, Нидерландия, Обединеното кралство, Португалия, Словакия, Словения, Унгария, Финландия, Чешката република и Швеция. Процесът продължава през 2011 г.

*осигуряване на систематично регистриране на всички жалби/запитвания за прилагането на правото на ЕС, за търсенето на бързо решение на проблемите с използването на „Пилот ЕС“, и, когато е необходимо, за започване и енергично провеждане на производства за нарушение.*

### **3.3. Въпроси, свързани с правоприлагането**

Съгласно член 17 ДЕС Комисията има уникална и съществена роля при съблюдаването на прилагането на правото на ЕС. Част от основната задача на Комисията е да *„следи за прилагането на Договорите и на мерките, приети от институциите по силата на тези Договори“*. В този контекст възможностите за започване на производство за нарушение срещу държавите-членки съгласно член 258 от ДФЕС и на производство с финансови санкции по член 260 от ДФЕС, когато държавите-членки продължават да нарушават правото на Съюза, са наистина важни инструменти.

При все това Комисията има право да проучва пряко на място спазването на правилата на ЕС само в няколко области. Тези области включват събирането на собствените средства на Съюза от ДДС, за което отговарят бюджетните служби, подпомагани от експерти в областта на данъчното облагане. Изискванията към безопасността на храните, здравето и хуманното отношение към животните и растителното здраве могат да се проверяват на място от Службата по хранителен и ветеринарен контрол на Комисията. Специализирани агенции на ЕС в сътрудничество със службите по морски и въздушен транспорт на Комисията извършват инспекции по безопасността в морския и авиационния сектор. Ядрените инсталации също са обект на периодични инспекции от страна на службите на Комисията<sup>19</sup>.

Възможността за Комисията да налага финансови коригиращи мерки на държавите-членки също е ограничена до специфични области. Комисията може да прибегне до процедурата за уравниване на сметки в селското стопанство, ако е въввлечено финансиране от ЕС, като изключи от финансирането от ЕС разходи, които не са били извършени в съответствие с правилата на ЕС. Сходен инструмент е въведен за осигуряване на правилната работа на проекти в областта на регионалната политика, които са съфинансирани от ЕС.

Въпреки тези ограничения, е важно да се помни, че правото на ЕС представлява неразделна част от националния правов ред в държавите-членки, независимо от това дали правилата на ЕС са приложими пряко (напр. регламенти) или преди това изискват транспониране в националното право (директиви). От това следва, че задължението за правилното прилагане на правото на ЕС принадлежи на първо място на администрациите и съдебните власти на държавите-членки, които трябва да направят необходимото правата и задълженията на гражданите и предприятията да се изпълняват правилно.

Често националните органи имат голяма свобода на решението как да организират тези изпълнителни механизми, включително и санкциите за неспазване. Независимо от това европейският законодател и Комисията могат да насърчават по различни начини ефективното прилагане на правото на равнище държава-членка.

---

<sup>19</sup> Настоящият доклад не обхваща политиката по конкуренция, за която Комисията разполага със специфични инструменти за контрол на съответствието.

Например в *областта на правата на пътниците*, като реакция на кризата, предизвикана от облака вулканична пепел, която парализира европейското въздушно пространство през пролетта на 2010 г., Комисията бързо се среща с националните изпълнителни органи, за да осигури, посредством съгласувани насоки балансирано и еднакво тълкуване на Регламент (ЕО) № 261/2004<sup>20</sup> за правата на пътниците по въздух, по-специално за помощта, която блокираните пътници имат право да получат от авиокомпаниите.

В допълнение, съществуващото законодателство на ЕС и международните споразумения изискват държавите-членки да осигурят достъп до *механизми за компенсации* в определени области. В областта на околната среда предложението за преразглеждане на Директивата Севезо<sup>21</sup> съдържа правила за достъпа до правосъдие, които са в съответствие с Орхуската конвенция. Такъв по-широк достъп до правосъдни разпоредби ще продължи да съществува в преработената Директива относно емисиите от промишлеността (2010/75/ЕС<sup>22</sup>). Правилата за обжалване на мерките в областта на информационното общество (Директива 2002/21/ЕО<sup>23</sup>) и съответната съдебна практика определят широка група от заинтересувани лица, които могат да обжалват решения на националните органи и съдилища. Законодателството в сферата на вътрешните работи (напр. Директивата за санкциите срещу работодатели 2009/52/ЕС<sup>24</sup>) задължава държавите-членки да позволят на трети страни (напр. профсъюзи) да се намесват в полза на служители, засегнати от административни или граждански производства. Правилата за миграция правят задължително обосноваването на отказа на искане за разрешително за постоянно пребиваване, както и информирането на кандидатите за евентуалните механизми за компенсации и за сроковете. Отказите на заявления за виза също трябва да се обосновават.

Някои наскоро приети директиви на ЕС изискват от държавите-членки да открият *допълнителни или алтернативни канали за уреждане на спорове*. В областта на вътрешния пазар Директивата относно координирането на законовите, подзаконовите и административните разпоредби относно предприятията за колективно инвестиране в прехвърлими ценни книжа („Директивата ПКИПЦК IV“ 2009/65/ЕО<sup>25</sup>) задължава държавите-членки да имат ефикасни и ефективни процедури за жалби и компенсации за извънсъдебно решаване на потребителски спорове. Директива 2007/66/ЕО за ефективността на процедурите за преразглеждане при възлагане на обществени поръчки<sup>26</sup> осигурява, посредством използването на общи стандарти, че всички участници в публични тръжни процедури разполагат с необходимите коригиращи

---

<sup>20</sup> Регламент (ЕО) № 261/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 11 февруари 2004 г. относно създаване на общи правила за обезщетяване и помощ на пътниците при отказан достъп на борда и отмяна или голямо закъснение на полети, ОВ L 46, 17.2.2004 г., стр. 1.

<sup>21</sup> Директива 2003/105/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2003 г. за изменение на Директива 96/82/ЕО на Съвета относно контрола на опасностите от големи аварии, които включват опасни вещества, ОВ L 345, 31.12.2003, стр. 97.

<sup>22</sup> Директива 2010/75/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 г. относно емисиите от промишлеността (комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването), ОВ L 334, 17.12.2010 г., стр. 17.

<sup>23</sup> Директива 2002/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 г. относно общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги, ОВ L 108, 24.4.2002 г., стр. 33.

<sup>24</sup> Директива 2009/52/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 18 юни 2009 г. за предвиждане на минимални стандарти за санкциите и мерките срещу работодатели на незаконно пребиваващи граждани на трета държава, ОВ L 168, 30.6.2009 г., стр. 24.

<sup>25</sup> ОВ L 302, 17.11.2009 г., стр. 32.

<sup>26</sup> ОВ L 335, 20.12.2007, стр. 31.

средства във всички държави-членки, за да защитят правата си, произтичащи от правото на ЕС. Правилата за защитата на потребителите продължават да са важна област, в която коригиращите средства са част от правото на ЕС посредством Европейската процедура за малки искове (Регламент 861/2007<sup>27</sup>) и задълженията на държавите-членки по главните директиви (2005/29/ЕО<sup>28</sup> и 97/7/ЕО<sup>29</sup>) да въведат адекватни и ефективни средства за компенсиране. Директивите относно либерализирането на пазарите на ЕС на електроенергия и газ (2009/72/ЕО<sup>30</sup> и 2009/73/ЕО<sup>31</sup>) също задълбочиха защитата на потребителите като призоваха за въвеждането на омбудсман в енергетиката или потребителски орган за извънсъдебно решаване на спорове. Друг пример за това как правото на ЕС подпомага прилагането е създаването на органи по равенството по силата на антидискриминационните закони: една от техните задачи е да насочват жертвите на дискриминация към посреднически организации.

Насърчаването на сътрудничеството между националните компетентни органи често може да представлява полезна съпътстваща мярка. Това може да бъде осъществено посредством мрежи (напр. IMPEL — мрежата на ЕС за изпълнение и съблюдаване на прилагането на правото в областта на околната среда), класически консултативни комитети (напр. Комитетът на старши инспектори по труда) или новаторски структури като „Форумът“ на изпълнителните органи, свързани с Европейската агенция по химикалите по силата на Регламента REACH<sup>32</sup>.

Неофициалните механизми за решаване на проблеми, продължиха да предоставят на гражданите бързи и прагматични решения. SOLVIT, мрежата от национални органи, подпомагана от Комисията, обработва растящ ежегодно брой дела, особено в сектора на регулираните професии, постоянното пребиваване и социалната сигурност. През 2010 г. 9 от 10 дела на SOLVIT са решени успешно, повечето в срок от 10 седмици. Това показва увеличена успеваемост в сравнение с 2009 г.

По въпросите на *заетостта* Административната комисия за координирането на системите за социална сигурност създаде помирителен комитет, който да посредничи между държавите-членки, отстояващи различни становища.

---

<sup>27</sup> Регламент (ЕО) № 861/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 11 юли 2007 г. за създаване на европейска процедура за искове с малък материален интерес, ОВ L 199, 31.7.2007 г., стр. 1.

<sup>28</sup> Директива 2005/29/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2005 г. относно нелоялни търговски практики от страна на търговци към потребители на вътрешния пазар, ОВ L 149, 11.06.2005 г., стр. 22.

<sup>29</sup> Директива 97/7/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 1997 г. относно защитата на потребителя по отношение на договорите от разстояние, ОВ L 144, 4.6.1997 г., стр. 19.

<sup>30</sup> Директива 2009/72/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 г. относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и за отмяна на Директива 2003/54/ЕО, ОВ L 211, 14.8.2009 г., стр. 55.

<sup>31</sup> Директива 2009/73/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 г. относно общите правила за вътрешния пазар на природен газ и за отмяна на Директива 2003/55/ЕО, ОВ L 211, 14.8.2009 г., стр. 94.

<sup>32</sup> Регламент (ЕО) № 1907/2006 на Европейския парламент и Съвета от 18 декември 2006 г. относно регистрацията, оценката, разрешаването и ограничаването на химикали (REACH), за създаване на Европейска агенция по химикали, за изменение на Директива 1999/45/ЕО и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 793/93 на Съвета и Регламент (ЕО) № 1488/94 на Комисията, както и на Директива 76/769/ЕИО на Съвета и директиви 91/155/ЕИО, 93/67/ЕИО, 93/105/ЕО и 2000/21/ЕО на Комисията, ОВ L 396, 30.12.2006 г., стр. 1.

**Заключение:** Комисията допълнително ще засилва и насърчава инструментите за решаване на проблеми като SOLVIT, мрежите като IMPEL и ще продължи да проучва дали следва да се добавят допълнителни механизми към сегашната система на коригиращи средства на ЕС, с цел да се засили прилагането на правото на ЕС. Тя ще предприеме също така, където е възможно, мерки за увеличаване на синергиите между съществуващи инструменти за решаване на проблеми, така че да осигури решаването на тези проблеми по най-ефективен начин в полза на европейските граждани и предприятия.

### **3.4. Превантивни мерки**

#### *3.4.1. Разработване на цялостна политика*

Планове за изпълнение: В съобщението от 2007 г. Комисията се ангажира систематично да създава превантивни мерки, чиято цел е да подпомагат държавите-членки при изпълнението на правото на ЕС. В този контекст плановете за изпълнение играят значителна роля. В тях Комисията определя всички големи рискове за навременното и правилно изпълнение на дадена нова директива и правилните действия за борба с тези рискове. Разработването на плановете за изпълнение е неразделна част от подхода на Комисията за интелигентно регулиране и спомага да се осигури, че изпълнението е взето предвид в достатъчна степен през целия цикъл на политиката. През 2010 г. Работната програма на Комисията за 2011 г. определи набор от важни и сложни предложения, за които ще трябва да се изготвят плановете за изпълнение.

На 22 и 23 ноември 2010 г. белгийското председателство организира конференция за транспонирането на директивите на ЕС. Конференцията се проведе след подобна конференция, организирана от чешкото председателство през март 2009 г., и целеше споделяне на най-добри практики при изпълнението на правото на ЕС<sup>33</sup>.

Правно обучение: С Договора от Лисабон за първи път се предоставя правно основание за действие на Европейския съюз във връзка с европейско съдебно обучение (член 81, параграф 2 и член 82, параграф 1 от ДФЕС). Европейското съдебно обучение следва да обхваща обучението на практикуващи в правната сфера (съдии, прокурори, адвокати, нотариуси, съдия-изпълнители и персонал на съдилищата) във всички области на законодателството на ЕС посредством дейности за обучение и програми за обмен. Европейската комисия подготвя съобщение за европейското съдебно обучение, с което да проучи как да се отговори на значителните нужди от обучение на практикуващи в тази сфера на правото. През октомври 2010 г. Комисията стартира широка консултация, за да се запознае с вижданията на основните заинтересовани страни в областта на съдебното обучение. Резултатите от консултацията ще бъдат включени в съобщението, планирано за втората половина на 2011 г.

#### *3.4.2. Основни развития по сектори*

Планове за изпълнение: В някои области на политиката директивите редовно се придружават от плановете за изпълнение. В сферата на *околната среда*, в която такива плановете се изготвят от 2008 г., Комисията преразглежда подхода си с цел по-добре да определи рисковете и да извърши хармонизиране с други инструменти за превенция

---

<sup>33</sup> Вж. съобщението за пресата от 22.11.2010 г. на <http://www.eutrio.be/pressrelease/opening-conference-transposition-european-directives-olivier-chastel-describes-belgian->

като таблиците с резултати и контролните списъци за транспониране<sup>34</sup>. В областта на *вътрешния пазар* плановете за изпълнение са използвани за директивата за възлагане на поръчки в областта на отбраната, третата директива за пощенските услуги и за директивите в областта на дружественото право. Понастоящем Комисията обикновено изисква изготвянето на план за изпълнение при всяко ново предложение за директива в сферата на *здравеопазването и защитата на потребителите*. В сферата на *предприятията и промишлеността* няколко предложения за директиви ще бъдат придружени от плановете за изпълнение. Предложенията включват: пререгистрирането на употребявани превозни средства в друга държава-членка, ценообразуването за лекарствените продукти и изменения на одобрението на типа за моторни превозни средства.

Други инструменти: Почти всички департаменти на Комисията използват насоки, ръководства или тълкувателни бележки, за да направят процеса на транспониране по-гладък. Всеки департамент на Комисията се стреми да изясни нерешените проблеми по транспонирането с държавите-членки посредством срещи на експертни групи и двустранни контакти. Проблемите с транспонирането често са в дневния ред на пакетните заседания. Семинари, работни срещи и работни документи също са инструменти, които редовно се използват за подобряване на резултатите при транспонирането.

Комисията активно подпомага държавите-членки да направят процеса на транспониране възможно най-оперативен и бърз като крайната цел е правото на ЕС да се прилага правилно и правата и задълженията ефективно да се изпълняват. Например, в Зелената книга за бъдещето на ДДС се търсят начини за опростяване на системата на ЕС за ДДС<sup>35</sup>, за да се направи транспонирането ѝ по-лесно. Комисията играе също така активна роля за подобряване на местното шенгенско сътрудничество между консулствата на държавите-членки, включително посредством обучения, както и за хармонизирането на техните практики в съответствие с достиженията на правото на ЕС.

Превантивните мерки ще наблегнат *също така* върху участието на гражданите в прилагането на правото на ЕС. Един възможен вид помощ е правната база данни онлайн с потребителско законодателство (особено Директива 2005/29/ЕО<sup>36</sup>). Повишаването на осведомеността е основен приоритет в области, в които гражданите трябва да разчитат главно на разпоредбите на Договорите, за да предявяват правата си, напр. свободното движение на обучаващи се, признаването на дипломите за образование, както и в областта на спорта.

**Заклучение:** *За да се изпреварват проблемите при транспонирането и прилагането на ново законодателство, Комисията ще продължи да използва множество*

---

<sup>34</sup> Контролен списък за транспониране е неофициален документ, който се изготвя от службите на Комисията след обсъжданията, които са провели със засегнатата държава-членка в работните групи/пакетните заседания и чието предназначение е да помогне на държавите-членки да приведат в изпълнение правото на ЕС.

<sup>35</sup> Зелена книга от 1.12.2010 г. относно бъдещето на ДДС „За по-опростена, по-солидна и по-ефективна система на ДДС“, COM(2010)695 окончателен.

<sup>36</sup> Директива 2005/29/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2005 г. относно нелегални търговски практики от страна на търговци към потребители на вътрешния пазар, ОВ L 149, 11.06.2005 г., стр. 22.

*превантивни мерки, включително планове за изпълнение, като крайната цел е да се подпомогне гладкото и точно изпълнение на бъдещите директиви.*

### **3.5. Таблици на съответствието**

Таблицы на съответствието се използват, за да се представи как държавите-членки са транспонирали правото на ЕС в националното право, като показват как е транспониран всеки елемент от правото на ЕС.

Те предоставят ясен преглед на това кои национални правила привеждат в изпълнение всеки един от членовете на дадена директива и по този начин улесняват контактите с Комисията като показват, че дадена директива е напълно транспонирана. По-късно, те могат да бъдат начална отправна точка за операторите при определянето на необходимите правни разпоредби.

От 2003 г. в предложенията си за директиви Комисията включва обвързващи разпоредби за изготвянето на таблици на съответствието. При законодателния процес обаче тези разпоредби много често биват заличавани по инициатива на Съвета.

В рамковото споразумение, с което от ноември 2010 г. се уреждат отношенията между Европейския парламент и Комисията, двете институции подчертаха широкия спектър на ползата от таблиците на съответствието и отново потвърдиха ангажираността си към този метод. В т. 44 на споразумението Европейският парламент и Комисията подчертават ангажимента си да запазят задължителните разпоредби за таблици на съответствието през целия период на законодателни преговори.

***Заключение:** Комисията счита, че в много случаи таблиците на съответствието са важен инструмент, който подпомага осигуряването на ефективно изпълнение на директивите. Поради това Комисията ще включва подходящи текстове в предложенията си. Тя е решена да работи със Съвета и Европейския парламент за намирането на решение, което засилва транспонирането и спазването.*

### **3.6. Прозрачност**

През 2010 г. Комисията продължи да публикува на уебсайта си<sup>37</sup> обобщена информация за всички производства за нарушение от момента на етапа на мотивираното становище, а по избрани дела, от етапа на официалното уведомително писмо. Обобщението включваше засегнатата държава-членка, отговорната служба на Комисията, регистрационния номер и наименованието на производството, както и датата и характера на последното решение на Комисията.

Прозрачността беше също така сред откритите аспекти в преработеното Рамково споразумение за отношенията между Европейския парламент и Комисията. В т. 44 на рамковото споразумение се посочва:

*„В допълнение към специфичните доклади и годишния доклад за прилагането на правото на Съюза Комисията предоставя на Парламента обобщена информация относно всички производства за установяване на неизпълнение на задължения от държава-членка от етапа на официалното уведомително писмо, включително, по*

---

<sup>37</sup> [http://ec.europa.eu/eu\\_law/infringements/infringements\\_decisions\\_en.htm](http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/infringements_decisions_en.htm)

*искане на Парламента, поотделно за всеки случай и при зачитане на правилата за поверителност, по-специално тези, признати от Съда на Европейския съюз, относно въпросите, до които се отнася процедурата за установяване на неизпълнение.*“

***Заключение:** Комисията допълнително ще насърчава прозрачността на своята политика в областта на нарушенията, като това става в рамките на правните и съдебните ограничения.*

#### **4. ИНТЕЛИГЕНТНО РЕГУЛИРАНЕ**

В съобщението си относно интелигентното регулиране в Европейския съюз<sup>38</sup> Комисията определя подхода си за интегриране на прилагането на правото на ЕС в цикъла на политиките (т.е. от ранен етап на изготвянето до евентуалното преработване). Целта е едновременно да се подобрят изпълнението и прилагането на съществуващото законодателство, както и да се повиши качеството на новото законодателство. Този подход ще бъде доразвит и би трябвало да допринесе за ефективния мониторинг и прилагане на правото на ЕС.

#### **5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ**

2010 г. се характеризира с дейности, насочени към изпълнението и по-нататъшното развитие на реформата на управлението на нарушения от страна на Комисията, както беше започната през 2007 г. със съобщението „Европа на резултатите — Прилагане на правото на Общността“.

През 2011 г. Комисията ще продължи да съсредоточава усилията си върху ключови области на този стратегически подход, по-специално върху:

**Ефективно решаване на проблеми:** напр. разширяване на използването на „Пилот ЕС“ с оглед на включването на всички държави-членки;

**Ефикасно управление:** подобряване на управлението на дела за нарушения в съответствие с целевите показатели на Комисията;

**Превантивни мерки:** напр. осигуряване на систематичен и съгласуван подход към плановете за изпълнение;

**Интелигентно регулиране:** по-пълно интегриране на мониторинга на прилагането на правото на ЕС в по-широкия законодателен жизнен цикъл.

---

<sup>38</sup> Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Разумно регулиране в Европейския съюз“, COM(2010)543 окончателен. За повече информация вж. уебсайта за по-добро регулиране: [http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/key\\_docs\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/key_docs_en.htm)