



Брюксел, 14.11.2013 г.
COM(2013) 788 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

Прилагане на двете съвместни политически декларации относно обяснителните документи във връзка с транспонирането на директиви от държавите членки

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

Прилагане на двете съвместни политически декларации относно обяснителните документи във връзка с транспонирането на директиви от държавите членки

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Европейският съюз не може да постига целите на политиката си, ако правото на ЕС не се прилага ефективно. Държавите членки имат за задача да транспонират точно и навреме директивите, а ролята на Комисията като пазител на договорите е да проверява дали това е направено. За тази цел информацията, която държавите членки предоставят на Комисията, трябва да бъде ясна и точна, както беше подчертавано неколккратно от Съда¹.

С оглед на това през септември 2011 г. държавите членки и Комисията приеха съвместна политическа декларация относно обяснителните документи². През октомври Европейският парламент, Съветът и Комисията приеха още една съвместна политическа декларация³. Тези две декларации установяват нова рамка, съгласно която държавите членки предоставят придружителна информация за това как са транспонирали директивите⁴ в националното си законодателство.

Във втората декларация Комисията се приканва да докладва за това на Европейския парламент и на Съвета до 1 ноември 2013 г.

Настоящият доклад прави преглед на прилагането на декларациите през последните две години.

2. СЪВМЕСТНИТЕ ПОЛИТИЧЕСКИ ДЕКЛАРАЦИИ

Първата декларация повтаря общия принцип, че държавите членки отговарят за прилагането на законодателството на ЕС, а Комисията — за контрола на това прилагане. За тази цел, в надлежно обосновани случаи, от държавите членки може да бъде поискано да включат обяснителни документи, когато те уведомяват Комисията за предприетите от тях мерки за транспониране. Ролята на тези документи е да пояснят връзката между елементите на директивата и съответстващите им елементи от националните инструменти. Те могат да бъдат под формата на таблици на съответствието или на други документи, които изпълняват същата функция.

Втората декларация потвърждава постигнатото между държавите членки и Комисията съгласие относно новата рамка и определя ново стандартно съображение, което да се включва в директивите, за които предоставянето на обяснителни документи е обосновано⁵.

¹ Решение на Съда от 16 юли 2009 г. по дело C-427/07, точка 107 и цитираната в него съдебна практика.

² Съвместна политическа декларация от 28 септември 2011 г. на държавите членки и на Комисията относно обяснителните документи (ОВ С 369, 17.12.2011 г., стр. 14).

³ Съвместна политическа декларация от 27 октомври 2011 г. на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията относно обяснителните документи (ОВ С 369, 17.12.2011 г., стр. 15).

⁴ Тези декларации бяха приети след продължителни дискусии относно задължителните „таблици на съответствието“, които от 2003 г. насам Комисията изисква в своите предложения за директиви. В повечето случаи това искане не е било прието от Съвета.

⁵ Съображението гласи, както следва: „В съответствие със Съвместната политическа декларация на държавите членки и на Комисията относно обяснителните документи от 28 септември 2011 г.,

Новата рамка е предназначена да подобри качеството на информацията относно транспонирането на директиви. Необходимостта от предоставяне на обяснителни документи, както и дали съответното искане е пропорционално на нея, се разглежда за всеки отделен случай, като се взема предвид сложността на директивата и нейното транспониране.

Европейският парламент поиска от Комисията системно да предоставя на Парламента мотивите за своето решение да иска или да не иска обяснителни документи за всяко отделно досие⁶.

3. ВЪВЕЖДАНЕ НА НОВАТА РАМКА В ДЕЙСТВИЕ

Новата рамка влезе в сила на 1 ноември 2011 г. От този момент нататък всички нови предложения за директиви по обикновената законодателна процедура и директивите, за които тя вече е била в ход, са обхванати от новите разпоредби. За да бъде последователна, Комисията прилага новата рамка и по отношение на делегираните актове и актовете за изпълнение.

Комисията публикува вътрешни насоки до всички нейни отдели по прилагането на новите правила. В насоките се съдържат критерии и примерен контролен списък, които да бъдат използвани, за да се направи преценка дали следва да бъдат поискани обяснителни документи.

Обяснителният меморандум на всяко ново предложение за директива следва да посочва причините, поради които следва или не следва да бъдат поискани обяснителни документи.

От оперативна гледна точка Комисията:

- измени образеца за директиви, за да има автоматично предупреждение за нуждата да се прецени дали следва да се изискват обяснителни документи;
- адаптира ИТ инструмента за приемане на обяснителни документи; той не възпрепятства докладването на националните мерки за транспониране, ако тези документи не са предоставени, но държавите членки могат да качват таблици на съответствието, ако желаят това;
- набеляза предложенията, които са били приети, но не включват подходяща обосновка или съдържат остаряла формулировка относно таблиците на съответствието и е дала инструкции на съответните отдели да изменят тези предложения в съответствие с новата политика, като представят съответните обосновки на Съвета и Парламента в качеството им на съзаконодатели. Ако обосновката не е била включена в приетото предложение, тя е изпратена на съзаконодателите по-късно под формата на неофициален документ. Предложенията, които са в процес на разглеждане от съзаконодателите след като са били приети от Комисията с обвързващото задължение в правния текст да се предоставят таблици на съответствието, са били поправени или ще бъдат поправени чрез писмо до съзаконодателите, в което се съдържа съответната обосновка.

държавите членки се задължават в обосновани случаи да прилагат към съобщението за своите мерки за транспониране един или повече документи, обясняващи връзката между компонентите на дадена директива и съответните елементи от националните инструменти за транспониране. Законодателят смята, че предоставянето на тези документи е обосновано по отношение на настоящата директива“.

⁶ Писмо от председателя на Европейския парламент до председателя на Комисията от 17.11.2011 г.

4. ПОЛОЖЕНИЕТО КЪМ МОМЕНТА

От 1 ноември 2011 г. досега Комисията е приела 67 предложения за директива и е поискала обяснителни документи във връзка с 29 от тези предложения. На 1 ноември 2011 г. в процес на разглеждане от съзаконодателите са били други 48 предложения. В 19 от тези случаи Комисията е поискала обяснителни документи. От 1 ноември 2011 г. досега от съзаконодателите са били приети 38 директиви, като за 15 от тях (вж. приложението) искането на Комисията за предоставяне на обяснителни документи е било прието от съзаконодателите.

5. ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПО ВРЕМЕ НА ЗАКОНОДАТЕЛНАТА ПРОЦЕДУРА

Въпреки че декларациите показват, че законодателят добре разбира политиката относно обяснителните документи, преговорите по някои неотдавнашни предложения показва различия в тълкуването. В един конкретен случай след интензивни дискусии между съзаконодателите в крайна сметка бе приета дерогация чрез включването на разпоредба, в допълнение към стандартното съображение, която задължава държавите членки да предоставят по-подробна информация относно транспонирането⁷. В друг случай беше намерено ad hoc решение извън обхвата на политическите декларации, тъй като въпросът за обяснителните документи не е бил взет предвид в подходящия момент от законодателната процедура. В този случай вместо стандартното съображение Комисията изрази позицията си в отделно писмо до държавите членки⁸.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Съгласно новата рамка относно обяснителните документи Комисията систематично предоставя на законодателя обосновка, когато се искат обяснителни документи. Законодателят е уважил тези искания по отношение на директивите, които са били приети.

Все още не е възможно извършването на цялостна оценка на новата рамка. Новата рамка се прилага от 1 ноември 2011 г. и първото предложение със стандартното съображение беше прието през декември 2011 г., но то трябва да бъде транспонирано от държавите членки до 25 декември 2013 г.⁹ Други ще последват през 2014 г. Преди това няма да е възможно да се оцени как държавите членки спазват своите ангажименти.

⁷ Член 162 от Директива 2013/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. относно достъпа до осъществяването на дейност от кредитните институции и относно пруденциалния надзор върху кредитните институции и инвестиционните посредници, за изменение на Директива 2002/87/ЕО и за отмяна на директиви 2006/48/ЕО и 2006/49/ЕО гласи следното: „Когато документите, придружаващи уведомлението за предвидените от държавите членки мерки за транспониране, са недостатъчни за цялостна оценка на съответствието на разпоредбите за транспониране с определени разпоредби от директивата, Комисията може ... да изиска от държавите членки да предоставят по-подробна информация относно транспонирането и прилагането ...“.

⁸ По време на законодателната процедура по предложение за законодателна рамка за операции по добиването на нефт и газ в морски райони (СОМ (2011) 688) правната форма е променена от регламент на директива, като стандартното съображение не е било включено.

⁹ Директива 2011/98/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно единна процедура за кандидатстване на граждани на трети държави за единно разрешение за пребиваване и работа на територията на държава членка и относно общ набор от права за работници от трети държави, законно пребиваващи в държава членка.

Поради това по-пълна оценка ще бъде възможна само след като Комисията получи обяснителни документи за представителен брой директиви. Комисията ще докладва на Европейския парламент и на Съвета по този въпрос в годишния си доклад относно мониторинга върху прилагането на правото на ЕС.