

Брюксел, 21.12.2016 г.
C(2016) 8600 final

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА

Право на ЕС: по-добри резултати чрез по-добро прилагане

Право на ЕС: по-добри резултати чрез по-добро прилагане

1. Въведение

Европейският съюз се основава на върховенството на закона и се опира на законодателство, за да гарантира, че неговите политики и приоритети се осъществяват в държавите членки.¹ Ефективното прилагане и изпълнение на правото е отговорност, възложена на Комисията по силата на член 17, параграф 1 от Договора за Европейския съюз. За Комисията „Юнкер“ това представлява важен политически приоритет и част от засиления стремеж на Комисията към по-добро законотворчество.²

Ефективното прилагане на правилата на ЕС — от основните свободи, безопасността на храните и стоките до качеството на въздуха и защитата на единната валута — е от значение за европейците и ги засяга всекидневно. То служи на общия интерес. Често, когато изникват проблеми — например тестовите на автомобилните емисии, замърсяването на водите, незаконните сметища, безопасността и сигурността на транспорта — те не са породени от липсата на законодателство на ЕС, а по-скоро от липсата на ефективно прилагане на правото на ЕС. Ето защо е необходима солидна, ефикасна и ефективна система на правоприлагане, за да се гарантира, че държавите членки изцяло прилагат и изпълняват правото на ЕС и осигуряват адекватна правна защита за гражданите.

Членове на обществеността, предприятия и гражданското общество допринасят значително за извършването от Комисията наблюдение, като подават сигнали за слабости в прилагането на правото на ЕС от държавите членки. Комисията признава решаващата роля на жалбите за установяването на нарушения на правото на ЕС.

Настоящата политика по правоприлагане на Комисията включва наблюдение на начина, по който правото на ЕС се прилага и изпълнява, решаване на проблеми с държавите членки с цел да се коригират всякакви възможни нарушения на законодателството и откриване на процедура за установяване на неизпълнение на задължения, когато това е целесъобразно. През последните 15 години тази политиката претърпя развитие и постепенно укрепна. В ключови съобщения от 2002 г.³ и 2007 г.⁴ бе представена рамката за засилване на наблюдението, укрепване

¹ Член 2 от ДЕС: „Съюзът се основава на ценностите на зачитане на човешкото достойнство, на свободата, демокрацията, равенството, правовата държава, както и на зачитането на правата на човека, включително на правата на лицата, които принадлежат към малцинства. Тези ценности са общи за държавите членки в общество, чиито характеристики са плурализмът, недискриминацията, толерантността, справедливостта, солидарността и равенството между жените и мъжете“.

² Политически насоки за следващата Европейска комисия (15 юли 2014 г.) и писма относно мандата от председателя до заместник-председателите и членовете на Комисията (1 ноември 2014 г.).

³ Съобщение „По-добро наблюдение на прилагането на правото на Общността“, COM(2002)725/окончателен/4 от 16.5.2003 г.

⁴ Съобщение „Европа на резултатите — прилагане на правото на Общността“, COM(2007) 502 окончателен, 5.9.2007 г.

на партньорствата и разрешаване на проблемите, подобряване на управлението на случаите на установяване на неизпълнение на задължения и повишаване на прозрачността.

Освен механизма за отстраняване на нарушения чрез производството за неизпълнение на задължения, Комисията разработи уредба в областта на върховенството на закона⁵, която се прилага, когато изглежда, че националните „гаранции за върховенството на закона“ не успяват да се справят ефективно със системна заплаха и когато подобна опасност не може да бъде отстранена чрез производства за установяване на неизпълнение на задължения. Това отразява факта, че зачитането на върховенството на закона е необходимо условие за спазването на всички права и задължения, произтичащи от Договорите.

Комисията „Юнкер“ възприе също така по-целенасочен подход към политиката и законотворчеството. Тя следва рационализирана работна програма, която на всички етапи от изготвянето на политики се основава на висококачествен анализ и обществена консултация на заинтересованите страни. Стремешът с този нов начин на работа, който е основен елемент на Програмата за по-добро регулиране, е да се гарантира, че всяка мярка на ЕС съответства на поставената цел, е лесна за изпълнение и се прилага в целия ЕС. В съобщението си „По-добро регулиране: да постигаме по-добри резултати за един по-силен Съюз“ Комисията се ангажира да насърчава по-ефективното прилагане и изпълнение.⁶

Съгласно неотдавна подписаното Междунституционално споразумение за по-добро законотворчество⁷ Европейският парламент, Съветът и Комисията признават своята обща отговорност за създаването на висококачествено законодателство на Съюза. В Съвместната декларация относно законодателните приоритети на ЕС за 2017 г. се изтъква отново ангажиментът за насърчаване на правилното прилагане и изпълнение на действащото законодателство.⁸

Независимо от тези усилия, прилагането и изпълнението на правото на ЕС остават предизвикателство, което създава необходимост в името на общия интерес да бъде поставен по-силен акцент върху правоприлагането. Прилагането на правото подкрепя и допълва реализирането на приоритетите на политиките. При определянето на приоритетите на своите политики Комисията ще обръща внимание не само на изготвянето на ново законодателство, но също така и на неговото прилагане. Работата, извършена, за да се гарантира ефективното прилагане на действащото законодателство на ЕС, трябва да бъде призната за равностойна по значение на работата, посветена на изработването на ново

⁵ Съобщение „Нова уредба на ЕС за укрепване на принципите на правовата държава“, COM(2014) 158 от 11.3.2014 г.

⁶ Съобщение „По-добро регулиране: да постигаме по-добри резултати за един по-силен Съюз“, COM(2016) 615 final от 14.9.2016 г.

⁷ Междунституционално споразумение между Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз и Европейската комисия за по-добро законотворчество (ОВ L 123, 12.5.2016 г., стр. 1—14).

⁸ Съвместна декларация относно законодателните приоритети на ЕС за 2017 г., подписана от председателите на Европейския парламент, Съвета и Комисията на 13 декември.

законодателство. За да може обществеността да се възползва от предимствата на правото на ЕС, трябва да бъде укрепено партньорството между Комисията и държавите членки, които играят решаваща роля в изпълнението. В същото време гражданите, отрасловите и бизнес сдруженията, социалните партньори, Европейският икономически и социален комитет и Комитетът на регионите, както и гражданското общество се насърчават да бъдат в помощ на Комисията за установяването на проблемите по по-структуриран начин.

В настоящото съобщение се посочва как Комисията ще засили усилията си по отношение на прилагането и изпълнението на правото на ЕС в съответствие с ангажимента на Комисията „Юнкер“ да „действа по-мощно и по-амбициозно по големите теми и да предприема по-малко действия и да е по-сдържана по темите от малък мащаб“.⁹ Това означава по-стратегически подход към правоприменението, що се касае до подхода към установяването на неизпълнение на задължения. В него също така се прави преглед на други действия, които Комисията ще предприеме, за да подпомогне държавите членки и обществеността да гарантират, че правото на ЕС се прилага ефективно.

2. Работа с държавите членки по прилагането на правото на ЕС

Държавите членки носят главната отговорност за правилното транспониране, прилагане и изпълнение на правото на ЕС.¹⁰ Освен това те трябва да предоставят достатъчно средства за осигуряването на ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза. Това означава, че когато правата на гражданите съгласно законодателството на ЕС са засегнати на национално равнище, на обществеността трябва да бъде предоставен достъп до бързи и ефективни национални механизми за правна защита. Те трябва да бъдат в съответствие с принципа на ефективна съдебна защита, посочен в Договора¹¹. Националните съдилища са „общите съдилища“, които следят за спазването на правото на ЕС и допринасят ефективно за прилагането му в отделните случаи. Те могат да уважават иските на лицата, търсещи защита срещу национални мерки, които са несъвместими с правото на ЕС, или финансово обезщетение за вредите, нанесени от тези мерки.

Комисията разполага с широк набор от инструменти, с които да подпомага държавите членки в усилията им да прилагат правото на ЕС и да гарантира, че те изпълняват своите отговорности за правилното прилагане на законодателството на ЕС. Те варират от превантивни мерки и ранно решаване на проблеми до активно наблюдение и целево прилагане. По-надолу се описва по какъв начин настоящите действия в подкрепа на държавите членки ще бъдат засилени.

Диалог

⁹ *Политически насоки за следващата Европейска комисия* (15 юли 2014 г.) и писма относно мандата от председателя до заместник-председателите и членовете на Комисията (1 ноември 2014 г.).

¹⁰ Член 4, параграф 3 от ДЕС, член 288, параграф 3 и член 291, параграф 1 от ДФЕС.

¹¹ Член 19, параграф 1, втора алинея от ДЕС и член 47 от Хартата на основните права.

Нарушенията на правото на ЕС не са рутинни въпроси и следва да бъдат обсъждани своевременно на съответното високо равнище. Поощряват се двустранните срещи на високо равнище между Комисията и държавите членки за активно обсъждане на спазването на правото на ЕС, като се предвижда тяхното по-систематично провеждане, свързано с всички области на законодателството. Например, както е предвидено в стратегията за единния пазар¹², Комисията ще организира диалози с държавите членки относно спазването на законодателството. Тези диалози могат да включват дела за установяване на неизпълнение на задължения, както и по-общи проблеми, свързани с правоприлагането.

Комисията ще продължи да се възползва от различните комитети и експертни групи, които вече са създадени, както и от ценната подкрепа на европейските агенции, за да насърчава правоприлагането и за да прави оценка на начина, по който законодателството се прилага на практика. Обсъжданията на тези форуми са се доказали като ефективен начин да се гарантира, че държавите членки се ангажират с прилагането на законодателството на ЕС, и са израз на основния принцип на лоялно сътрудничество между Комисията и държавите членки. Освен това диалогът относно прилагането на конкретни разпоредби на правото на ЕС, което е и предпоставка за ефективното използване на европейските структурни и инвестиционни фондове¹³, спомага за гарантиране на пълното и своевременно транспониране на правото на ЕС

Нарушенията следва да бъдат отстранявани незабавно. Комисията и държавите членки трябва да действат експедитивно при разследването на нарушения на правото. Структурираният диалог за разрешаване на проблеми между Комисията и държавите членки, известен като EU Pilot, бе създаден с цел бързото разрешаване на потенциални нарушения на правото на ЕС на ранен етап в подходящи случаи. Той не е замислен като допълнителен продължителен етап на процедурата за установяване на неизпълнение на задължения, която сама по себе си е средство за започването на диалог за разрешаване на проблеми с дадена държава членка. Ето защо Комисията стартира процедури за установяване на неизпълнение на задължения, без да разчита на механизма за разрешаване на проблеми EU Pilot, освен ако използването на EU Pilot се сметне за полезно в даден случай.¹⁴

Изграждане на капацитет в държавите членки

Комисията ще насърчи държавите членки и ще им съдейства за подобряването на техния капацитет за прилагане на правото на ЕС и осигуряване на средства за правна защита с цел да гарантира, че крайните ползватели на правото на ЕС, били

¹² Съобщение „Осъвременяване на единния пазар: повече възможности за гражданите и предприятията“, COM(2015) 0550 final от 28.10.2015 г.

¹³ Член 1 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета.

¹⁴ Сега работните договорености с държавите членки относно EU Pilot ще бъдат съответно коригирани.

те граждани, или предприятия, могат да упражняват в пълна степен своите права.¹⁵ Ключови аспекти на тези усилия са мрежите и обменът на най-добри практики. Комисията ще продължи да работи в партньорство с националните органи чрез редица мрежи, за да гарантира, че правилата на ЕС се прилагат ефективно и последователно. Например в областта на вътрешния пазар на електронни съобщителни мрежи и услуги Органът на европейските регулатори в областта на електронните съобщения подпомага и съветва Комисията и националните регулаторни органи при прилагането на регулаторната рамка на ЕС за електронните съобщения. По същия начин Европейската мрежа по конкуренция допринася за ефективното и съгласувано прилагане на правилата за защита на конкуренцията. Мрежата на Европейския съюз за прилагане и спазване на правото в областта на околната среда играе важна роля, по-специално като улеснява обмена на добри практики при прилагането на правото в областта на околната среда и спазването на минималните изисквания за проверките. Работата на тази мрежа ще бъде включена в предстоящата инициатива за подкрепа на държавите членки при осигуряването на съответствие със законодателството на ЕС в областта на околната среда.¹⁶ Работната група за защита на лицата при обработването на лични данни (т.нар. „Работна група по член 29“) играе важна роля в прилагането на законодателството за защита на данните. С влизането в сила на новата рамка на ЕС за защита на данните¹⁷ групата ще бъде заменена от Европейския комитет по защита на данните.

Независимите административни органи или инспекции, изисквани от законодателството на ЕС (напр. в областта на защитата на личните данни, равенството, енергията, транспорта, финансовите услуги), изпълняват важна роля в прилагането и изпълнението. Поради това Комисията ще обърне особено внимание на това те да разполагат с необходимите средства в достатъчна степен, за да изпълняват възложените им задачи. Например Комисията смята, че националните органи за защита на конкуренцията следва да разполагат със съответни правомощия, за да могат да следят по-добре за спазването на правилата за конкуренцията. Един начин това да бъде направено е да се гарантира, че те действат независимо и че разполагат с достатъчно инструменти и ресурси за по-стриктно прилагане на правото в областта на конкуренцията в Европа, което да

¹⁵ Както беше обявено в съобщението относно стратегията за единния пазар (COM(2015) 550 final), Комисията ще представи комплексен набор от действия за интензифициране на усилията продуктите, които не съответстват на изискванията, да не се допускат на пазара на ЕС, като се засили надзорът на пазара и като се предоставят подходящи стимули за икономическите оператори.

¹⁶ Вж. Съобщение на Комисията COM(2016), 710 final, Работна програма на Комисията за 2017 г., Европа на резултатите: закрила, предоставяне на повече права и защита на гражданите, приоритет 10.

¹⁷ Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните) и Директива (ЕС) 2016/680 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни от компетентните органи за целите на предотвратяването, разследването, разкриването или наказателното преследване на престъпления или изпълнението на наказания и относно свободното движение на такива данни, и за отмяна на Рамково решение 2008/977/ПВР на Съвета.

направи пазарите по-конкурентни и да предостави на потребителите по-голям избор на стоки и услуги на по-ниски цени и с по-добро качество. Трябва да се наблегне и върху независимостта на националните регулаторни органи в областта на електронните съобщителни услуги и в енергийния сектор, на регулаторните органи за железопътния транспорт и на националните органи за финансов надзор.¹⁸ Във финансовия сектор европейските надзорни органи могат да разследват и предприемат допълнителни действия във връзка с пропуски на даден национален компетентен орган да изпълни задълженията си съгласно приложимото законодателство.¹⁹ Комисията ще насърчава модернизирането на правоприлагащите органи чрез европейския семестър — годишния цикъл на ЕС за координация на икономическите политики, и при необходимост чрез специално законодателство. Например Комисията представи предложение за преразглеждане на Регламента за сътрудничество в областта на защитата на потребителите²⁰, което има за цел да укрепи способността на държавите членки да се справят с нарушения на законодателството за защита на потребителите, по-специално в онлайн средата.

Комисията ще продължи да съдейства на държавите членки за подобряването на ефективността на техните национални съдебни системи в рамките на европейския семестър, както и да подкрепя реформите на съдебната система и на съдебното обучение със средства на ЕС. Информационното табло в областта на правосъдието на ЕС²¹ се вписва в този процес под формата на сравнителен преглед на качеството, независимостта и ефективността на националните съдебни системи. Чрез него става по-лесно установяването на слабостите и най-добрите практики, като се отчита напредъкът. Комисията ще увеличи подкрепата си за укрепването на националните съдебни системи. Ще продължат да бъдат насърчавани програми за обучение на национални съдии и други юристи. Комисията и националните съдии успешно си сътрудничат за гарантиране на спазването на правилата на конкуренцията²² и законодателството в областта на околната среда²³, а също и за улесняване на съдебното сътрудничество по граждански и търговски дела чрез

¹⁸ Вж. член 3, параграф 3а от Рамкова директива 2002/21/ЕО за електронните съобщителни мрежи и услуги, член 55 от Директива 2012/34/ЕС за създаване на единно европейско железопътно пространство, член 4, параграф 4 от Директива 2013/36/ЕС (ДКИ IV), член 27 и сл. от Директива 2009/138/ЕО („Платежоспособност II“) и съображение 123 от Директива 2014/65/ЕС (ДПФИ II).

¹⁹ Регламент (ЕС) № 1093/2010 на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Европейски банков орган, Регламент (ЕС) № 1094/2010 за създаване на Европейски орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване и Регламент (ЕС) № 1095/2010 за създаване на Европейски орган за ценни книжа и пазари.

²⁰ Предложение за преразглеждане на Регламента за сътрудничество в областта на защита на потребителите, COM(2016) 283 final от 25.5.2016 г.

²¹ Съобщение „Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието за 2016 г.“, COM(2016) 199 final от 11.4.2016 г.

²² Съобщение на Комисията — Изменения в Известието на Комисията относно сътрудничеството между Комисията и съдилища на държавите — членки на Европейския съюз, при прилагането на членове 81 и 82 от Договора за създаване на Европейската общност; ОВ 2015/С 256/04 .

²³ http://ec.europa.eu/environment/legal/law/training_package.htm.

Европейската съдебна мрежа²⁴. Това показва, че съществува потенциал за по-добро споделяне на опит. За гореспоменатите усилия ще допринесе тълкувателно съобщение на Комисията относно достъпа до правосъдие по въпроси, отнасящи се до околната среда.²⁵

Комисията ще засили своето сътрудничество с Европейската мрежа на омбудсманите, която се координира от Европейския омбудсман и обединява национални и регионални омбудсмани, за да се насърчи доброто администриране при прилагането на правото на ЕС на национално равнище.

По-доброто законотворчество спомага за по-добро прилагане и изпълнение

Европейският парламент, Съветът и Комисията споделят политическата воля за подобряване на качеството на законотворчеството, преразглеждане на действащите нормативни актове и актуализирането им при необходимост. С Междунституционалното споразумение за по-добро законотворчество се потвърждава техният ангажимент да се гарантира качеството на регулирането и способността му да откликва на нуждите на гражданите и предприятията. Ясно съставените и достъпни правни текстове допринасят за правната сигурност и по-доброто прилагане. Ако законодателството е ясно и достъпно, то може да бъде изпълнявано ефективно, гражданите и икономическите оператори могат по-лесно да разберат своите права и задължения, а съдебните органи да гарантират спазването им.

Ето защо е от съществено значение някои аспекти на изпълнението и прилагането на законодателството на ЕС да бъдат вземани предвид на етапа на разработване на политиките. Службите на Комисията се ръководят от Насоките на Комисията за по-добро регулиране²⁶ за това как да изготвят „планове за прилагане“, да идентифицират възможните трудности, пред които са изправени държавите членки в прилагането на правото на ЕС, и да предлагат начини за смекчаване на тези рискове. Комисията, когато подготвя предложения за директиви, също така работи с държавите членки, за да се определи дали са необходими пояснителни документи, определящи връзката с национални мерки за транспониране.²⁷

Прозрачността е от съществено значение, за да се гарантира, че правото на ЕС се транспонира, прилага и изпълнява правилно. В Междунституционалното споразумение за по-добро законотворчество държавите членки се призовават да информират своята общественост при транспонирането на директивите на ЕС, както и да поясняват в националния акт за транспониране (или свързан документ)

²⁴ Решение 2001/470/ЕО на Съвета от 28 май 2001 г. за създаване на Европейска съдебна мрежа по граждански и търговски дела (ОВ L 174, 27.6.2001 г., стр. 25).

²⁵ Работна програма на Комисията за 2017 г., Европа на резултатите: закрила, предоставяне на повече права и защита на гражданите, COM(2016), 710 final, приоритет 10.

²⁶ Съобщение „По-добро регулиране за постигането на по-добри резултати — Програма на ЕС“, COM(2015)215 final, 19.5.2015 г.

²⁷ Политиката се съдържа в 1) Съвместна политическа декларация от 28 септември 2011 г. на Комисията и на държавите членки относно обяснителните документи (ОВ 2011/C 369/02) и 2) Съвместна политическа декларация от 27 октомври 2011 г. на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията относно обяснителните документи (ОВ 2011/C 369/03).

евентуалното добавяне на елементи, които по никакъв начин не са свързани с посоченото законодателство на ЕС.

3. По-стратегически подход към действията на Комисията за прилагане на законодателството

Определяне на приоритети

Комисията допринася за общия интерес на Съюза и следи за прилагането на Договорите. Като пазителка на Договорите Комисията има задължението, под контрола на Съда на Европейския съюз, да наблюдава действията на държавите членки при прилагането на законодателството на ЕС и да гарантира, че законодателството и практиките им са в съответствие с него.²⁸

При упражняването на тази роля Комисията разполага с правомощието да прецени дали да започне процедура за установяване на неизпълнение на задължение от държава членка и кога, както и дали да сезира Съда и кога да направи това.²⁹ В резултат на това съдебната практика приема, че исковете на лица срещу Комисията, поради неин отказ да започне процедура за установяване на неизпълнение на задължение, не могат да бъдат уважени.³⁰

Ангажиментът на Комисията да „действа по-мощно и по-амбициозно по големите теми, а по темите от малък мащаб да предприема по-малко действия и да е по-сдържана“ следва да се изрази в по-стратегически и ефективен подход към правоприлагането от гледна точка на процедурите за установяване на неизпълнение на задължения. При реализирането на този подход Комисията ще продължи да цени съществената роля на жалбоподателите при идентифицирането на по-широки проблеми във връзка с прилагането на правото на ЕС, засягащи интересите на гражданите и предприятията.

Поради това е важно Комисията да използва стратегически своето правомощие, така че да се съсредоточи и да приоритизира усилията си по правоприлагане върху най-важните нарушения на правото на ЕС, засягащи интересите на европейските граждани и предприятия. В този контекст Комисията ще предприеме решителни действия по отношение на неизпълнения на задължение, които възпрепятстват изпълнението на важни цели на политиката на ЕС³¹ или които крият риск от подкопаване на четирите основни свободи.

²⁸ Член 17, параграф 1 от ДЕС.

²⁹ Вж. по-специално: решение от 6 декември 1989 г., Комисия/Гърция (C-329/88, Recueil, стр. 4159); решение от 1 юни 1994 г., Комисия/Германия (C-317/92, Recueil, стр. I-2039); решение от 6 октомври 2009 г., Комисия/Испания (C-562/07, Сборник, стр. I- 9553); решение от 14 септември 1995 г., Lefebvre и други/Комисия, (T- 571/93, Recueil, стр. II-2379); решение от 19 май 2009 г., Комисия/Италия (C-531/06, Сборник, стр. I-4103) .

³⁰ Вж. решение от 14 септември 1995 г., Lefebvre и други/Комисия, (T- 571/93, Сборник, стр. II-2379).

³¹ По-специално, както е посочено понастоящем в Стратегическата програма на Европейския съвет от 27 юни 2014 г. и на Политическите насоки за следващата Европейска комисия от 15 юли 2014 г.

Комисията ще разследва приоритетно случаи, при които държавите членки не са съобщили за мерки за транспониране или при които с мерките за транспониране директивите са неправилно транспонирани; случаи, при които държавите членки не са се съобразили с решение на Съда на Европейския съюз, както е посочено в член 260, параграф 2 от ДФЕС; или случаи, при които те са нанесли сериозни щети на финансовите интереси на ЕС или са нарушили изключителните правомощия на ЕС, посочени в член 2, параграф 1 от ДФЕС, във връзка с член 3 от ДФЕС.

Задължението да се предприемат необходимите мерки за съобразяване с решение на Съда има най-голям ефект, когато необходимите действия се отнасят до системни слабости в правната система на дадена държава членка. Поради това Комисията ще отдава приоритетно значение на неизпълнения на задължение, които разкриват системни слабости, подкопаващи функционирането на институционалната рамка на ЕС. Това се отнася по-специално до неизпълнения на задължение, които засягат способността на националните съдебни системи да допринасят за ефективното прилагане на правото на ЕС. Поради това Комисията ще започва неизменно такива процедури при всички случаи на национални правила или обичайни практики, които възпрепятстват преюдициалните производства на Съда или при които националното законодателство не позволява на националните съдилища да признават предимството на правото на ЕС. Тя ще започва и процедури при случаи, при които националното законодателство не предвижда ефективни средства за правна защита срещу нарушение на правото на ЕС или при които националните съдебни системи са възпрепятствани по някакъв начин да гарантират ефективното прилагане на правото на ЕС в съответствие с изискванията на върховенството на закона и на член 47 от Хартата на основните права на ЕС.

Освен тези случаи, Комисията счита за важно да се гарантира, че националното законодателство е в съответствие с правото на ЕС, тъй като неправилното национално законодателство подкопава системно възможността на гражданите да отстояват своите права, включително основните си права, и да се възползват пълноценно от предимствата на законодателството на ЕС. Комисията също така ще обръща особено внимание на случаи, при които държава членка системно не прилага правилно правото на ЕС.

С оглед на правомощието на Комисията да решава по кои случаи да започне процедура, Комисията ще проучи въздействието на неизпълнението на задължения върху постигането на важни цели на политиката на ЕС, като например нарушаване на основните свободи, гарантирани от Договора, което създава особени проблеми за гражданите и предприятията, желаещи да се преместят в държава членка или да осъществяват трансакции между държави членки, или когато са налице системни последици, надхвърлящи рамките на една държава членка. Тя ще прави разграничение между различните случаи в съответствие с добавената стойност, която може да се постигне чрез процедура за установяване на неизпълнение на задължения, и ще прекратява случаите, когато счита това за уместно от гледна точка на политиката. Комисията ще упражнява това правомощие особено в случаи, когато по същия въпрос е в ход преюдициално производство по член 267 от ДФЕС и действията на Комисията няма значително да ускорят решаването на случая, както и в случаи, при които действията срещу неизпълнението на задължение биха били в противоречие с линията, възприета в законодателно предложение от колегиума на членовете на Комисията.

Някои категории случаи често могат да бъдат третирани в задоволителна степен посредством други, по-подходящи механизми на равнището на ЕС и на национално равнище. Това се отнася по-специално за отделни случаи на неправилно прилагане, които не повдигат по-принципни въпроси, като не са налице достатъчно доказателства нито за обичайна практика, нито за проблем със съответствието на националното законодателство с правото на ЕС, нито за системно неспазване на правото на ЕС. В такива случаи, ако е на разположение ефективна правна защита, в този контекст Комисията по принцип насочва жалбоподателите към институция на национално равнище.

Засилване на оценката на съответствието

Този подход изисква по-структурирана, систематична и ефективна оценка на транспонирането и на съответствието на националните мерки, чрез които се прилага правото на ЕС. При тези оценки ще се прилагат нови техники. Например Комисията понастоящем разработва инструмент за анализ на данни с цел подобряване на наблюдението на законодателството относно единния пазар.³² С този инструмент следва да ускори оценката на съответствието на националните мерки с правото на ЕС, да се установяват пропуски и неправилно транспониране и да се откриват евентуални мерки за прекомерно регулиране, които не се отнасят до транспонирането на директивите. Понякога жалбите могат да бъдат насочени към общи пропуски при транспонирането на директива от държавите членки вместо към конкретни аспекти, засягащи жалбоподателя. Тези жалби обикновено са обхванати от оценка на съответствието и Комисията по принцип ще ги третира в по-широкия контекст на оценката на съответствието, вместо да ги разглежда като индивидуални жалби.

Санкциите за липса на съобщаване на мерки за транспониране

Комисията отдава голямо значение на навременното транспониране на директивите. В този контекст Комисията си е поставила срок от 12 месеца, за да сезира Съда, ако продължава да е налице неизпълнение на задължението за транспониране на директива.³³ В съответствие с приоритета си за гарантиране на своевременно съобщаване на мерките за транспониране Комисията смята да използва изцяло възможностите по член 260, параграф 3 от ДФЕС, за да засили подхода си към санкциите за тези случаи.

С Договора от Лисабон бяха въведени важни разпоредби относно финансовите санкции, които да мотивират държавите членки да транспонират директиви, приети в рамките на законодателна процедура (член 260, параграф 3 от ДФЕС), в националния си правен ред в предвидените срокове. Независимо от това държавите членки продължават да не спазват крайните срокове за транспониране. В края на 2015 г. 518 производства за неизпълнение на задължение поради ненавременно транспониране бяха все още неприключени, което е увеличение с 19 % спрямо 421 неприключени случая в края на 2014 г.³⁴ В някои случаи държавите членки

³² Съобщение относно стратегията за единния пазар (COM(2015) 550 final).

³³ Съобщение на Комисията „Европа на резултатите — прилагане на правото на Общността“, COM(2007) 502 окончателен.

³⁴ Вж. 33-ия годишен доклад за мониторинг на прилагането на правото на ЕС, стр. 27.

предприемат действия, за да транспонират дадена директива едва на много късен етап от съдебното производство, заведено срещу тях от Комисията, като по този начин получават значително допълнително време, за да изпълнят задълженията си.

В своето съобщение от 2011 г. относно прилагането на член 260, параграф 3 на Договора³⁵ Комисията обяви, че в производства за установяване на неизпълнение на задължение във връзка с липсата на транспониране на законодателна директива тя по принцип ще иска от Съда да наложи само периодична имуществена санкция. Тя обаче също така заяви, че си запазва правото в определени случаи да поиска Съдът да наложи и плащането на еднократно платима сума. Тя също така обяви, че ще направи преглед на практиката си обикновено да не изисква еднократно платими суми в зависимост от начина, по който държавите членки са отговорили на подхода ѝ да иска само периодични имуществени санкции.

С оглед на натрупания опит Комисията ще коригира практиката си по дела, заведени в Съда по силата на член 260, параграф 3 от ДФЕС, както направи за делата, заведени в Съда по силата на член 260, параграф 2 от ДФЕС³⁶, като систематично иска Съдът да наложи еднократно платима сума, както и периодична имуществена санкция. При определянето на размера на еднократно платимата сума, в съответствие с практиката си³⁷ Комисията ще вземе предвид степента на транспониране, когато преценява доколко сериозна е липсата на транспониране.

Логична последица от подхода по отношение на еднократно платимата сума е, че в случаите, в които държава членка поправя нарушението чрез транспониране на директивата в хода на съдебното производство, Комисията няма да оттегли иска си само поради тази причина. Съдът не може да вземе решение за налагане на периодична имуществена санкция, тъй като подобно решение би било безпредметно. Той обаче може да наложи плащането на еднократно платима сума, за да санкционира продължителността на нарушението до момента, в който то е отстранено, тъй като този аспект на делото не е станал безпредметен. Комисията ще се постарее да информира Съда незабавно, когато държава членка прекратява неизпълнение на който и да е етап от съдебния процес. Тя ще направи същото, ако след решение по член 260, параграф 3 от ДФЕС дадена държава членка коригира ситуацията и по този начин е приключено задължението за плащане на имуществена санкция.

Като преходно правило Комисията ще прилага посочената по-горе актуализирана практика към процедурите за установяване на неизпълнение на задължение, за които решението за изпращане на официално уведомително писмо ще бъде взето след публикуването на настоящото съобщение.

³⁵ ОВ С 12, 15.1.2011 г., стр. 1.

³⁶ Преработено съобщение относно прилагането на член 228 от Договора за ЕО, SEC(2005) 1658 от 9.12.2005 г., точки 10 — 12, което препраща към решение по дело Комисия /Франция, 2005 г. (C-304/02 Recueil, стр. I-6263, точки 80 — 86, 89 — 95), в което Съдът потвърди, че периодичната имуществена санкция и еднократно платимата сума могат да се прилагат кумулативно за едно и също неизпълнение на задължение.

³⁷ Размерът на еднократно платимата сума ще се изчислява по метода, изложен в точки 19 — 24 от Преработено съобщение относно прилагането на член 228 от Договора за ЕО, 2005 г., SEC(2005)1658.

Накрая, следва да се припомни, че както вече е посочено в съобщението от 2011 г., Комисията ще положи особени усилия да разграничи неправилното транспониране и (частичната) липса на транспониране.

4. Осигуряване на предимствата от законодателството на ЕС на гражданите: съвети и правна защита

По-доброто прилагане на законодателството е от полза и за гражданите, и за предприятията. Те търсят прости, практически съвети относно правата си съгласно законодателството на ЕС и начините да се възползват от тях. Когато индивидуалните им права са нарушени, важно е те да бъдат насочвани към лесно намиране и използване на най-подходящия механизъм за правна защита, който е на разположение на равнището на ЕС или на национално равнище.

Комисията ще подпомага гражданите, като ги осведомява относно техните права съгласно законодателството на ЕС и относно различните инструменти за разрешаване на проблеми, които са на тяхно разположение на национално равнище и на равнището на ЕС. Комисията ще насочва, съветва и насърчава гражданите да използват най-подходящия механизъм за разрешаване на проблеми. В този контекст е от основно значение гражданите да разбират естеството на процедурата за установяване на неизпълнение на задължение, така че да няма разминаване с техните очаквания. Не са малко тези, които подават жалби, като очакват, че могат да получат финансово или друго обезщетение, когато е налице нарушение на правото на ЕС. Те са разочаровани, когато откриват, че макар да е създадена да допринася за общия интерес на Съюза, процедурата за установяване на неизпълнение на задължение не е неизменно най-подходящото средство, с което да се подходи в такива ситуации. Основната цел на процедурата за установяване на неизпълнение на задължения е да се гарантира, че държавите членки привеждат в действие правото на ЕС в името на общия интерес, а не да се предоставя индивидуално обезщетение. Националните съдилища са компетентни да уважат исковете на лица за отмяна на национални мерки или за финансово обезщетение за вредите, нанесени от тези мерки. Националните органи също имат важна роля за гарантиране на правата на лицата. Това трябва да бъде ясно съобщено на жалбоподателите, които търсят индивидуално обезщетение.

Като се има предвид, че жалбите са важно средство за откриване на нарушения на правото на ЕС, Комисията ще увеличи усилията си за подобряване на разглеждането на жалбите. За да се подобри базата за оценка на основателността на жалбите, както и за да се улесни по-добрата им обработка и отговор, жалбоподателите следва да използват отсега нататък стандартен формуляр. Комисията се ангажира да информира жалбоподателите за последващите действия във връзка с техните жалби. Това изисква преразглеждане на съществуващите административни процедури, по които се осъществяват отношенията с жалбоподателите по тези въпроси³⁸ (вж. приложението).

³⁸ Съобщение „Осъвременяване на начина, по който се осъществяват контактите с жалбоподателя във връзка с прилагането на законодателството на Съюза“ (COM(2012)154 final, 2.4.2012 г.

Единният цифров портал³⁹ ще осигури единна точка за достъп на гражданите и предприятията до цялата информация относно единния пазар, съдействие, съвети и решаване на проблеми на равнището на ЕС и/или на национално равнище. Той ще включва и националните и общеевропейските процедури, необходими за осъществяването на дейност в ЕС. Този портал ще информира гражданите и предприятията относно това, което може или не може да прави Комисията, относно приблизителната продължителност на процедурите и потенциалните резултати. Порталът ще ги насочва и към персонализирани съвети и услуги за разрешаване на проблеми.

За целта е необходимо Комисията и държавите членки да работят заедно, за да изготвят списък на наличните на национално равнище механизми за правна защита, които гражданите могат да използват, за да търсят защита в конкретни случаи. Този списък ще включва съществуващите механизми на ЕС като SOLVIT (който предоставя информация и съдействие на гражданите и се занимава с проблеми на неправилно прилагане на правото на ЕС от национални органи в трансгранични ситуации) и мрежата на европейските потребителски центрове (която предоставя съвети и помощ на потребителите относно техните права при покупки, направени в друга държава или онлайн, и за разрешаване на съответните спорове с предприятията).

Планът за действие за SOLVIT, чрез който се укрепва ролята на SOLVIT при разглеждането на жалби във връзка с правото на ЕС, ще покаже ангажимента на Комисията за допълнително засилване на ролята на тези механизми. Комисията възнамерява да модернизира мрежата SOLVIT. Комисията също така проучва възможността за въвеждане на инструмент за информация за единния пазар, за да събира количествена и качествена информация пряко от избрани участници на пазара, както и за по-добро насочване на сътрудничеството с държавите членки с цел да се подобри прилагането на правото. Подобно административно сътрудничество с държавите членки⁴⁰ следва да продължи да помага за решаването на конкретни проблеми и за подобряването на обмена на най-добри практики. То ще бъде използвано и за да се насърчават националните органи да предлагат по-добра информация посредством всички съществуващи платформи, като например портала за електронно правосъдие.⁴¹

Комисията ще гарантира пълното прилагане на законодателството на ЕС в областта на посредничеството и алтернативното разрешаване на спорове. Механизмите за алтернативно разрешаване на спорове играят важна роля, като дават възможност на потребителите и търговците да разрешават споровете си по лесен, бърз и евтин начин, без да се обръщат към съда. През февруари 2016 г. Комисията стартира онлайн платформа за разрешаване на спорове, предоставяща на потребителите и

³⁹ Както беше обявено в съобщението за цифровия единен пазар (COM(2015) 192 final, стр. 17) и в съобщението за стратегията за единен пазар (COM(2015) 550 final, стр. 5 и 17).

⁴⁰ Съгласно член 197 от ДФЕС.

⁴¹ Този портал помага на хората да упражняват основните си права, като идентифицира компетентните национални извънсъдебни органи в областта на правата на човека. Той ще бъде разширен през 2017 г. с европейска база данни за законодателството в областта на защитата на потребителите, която предоставя информация относно прилагането от съдилища и органи на правото на ЕС в посочената област .

търговците от ЕС инструмент за решаване на договорните им спорове относно покупки, направени онлайн, чрез алтернативно разрешаване на спорове. Във финансовия сектор Комисията създаде мрежата за решаване на финансови спорове, с която да се улесни решаването на трансгранични спорове относно финансови услуги между потребители и доставчици на финансови услуги. В други законодателни актове на ЕС се предвиждат общи стандарти за обработка на жалби и средства за правна защита във всички държави членки (напр. регламентите относно правата на пътниците⁴², относно обществените поръчки⁴³, регламента за исковете с малък материален интерес⁴⁴).

5. Заключение

Еднаквото прилагане на правото на ЕС във всички държави членки е съществен фактор за успеха на ЕС. Ето защо за Комисията е изключително важно да се гарантира ефективното прилагане на правото на ЕС. Прилагането и изпълнението на законодателството на Европейския съюз са споделено предизвикателство на ЕС и държавите членки на съответните им равнища. За да се постигнат резултати в политиката, от основно значение е по-стратегическият подход към прилагането на правото — подход, който се съсредоточава върху проблемите, при които действията по правоприлагането могат да окажат решаващо въздействие. В съответствие с приоритета на Комисията за гарантиране на своевременно съобщаване на мерките за транспониране на дадена директива, стратегическият подход към прилагането на правото е придружен от преглед на подхода на Комисията към санкциите, посочен в член 260, параграф 3 от ДФЕС. Комисията ще помогне на държавите членки да гарантират, че гражданите и предприятията могат да упражняват правата си и да получават правна защита на национално равнище. Съвместните усилия от страна на всички участници — на равнището на Съюза и на

⁴² 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, и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 295/91 (ОВ L 46, 17.2.2004 г., стр.1); Регламент (ЕО) № 1371/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 г. относно правата и задълженията на пътниците, използващи железопътен транспорт (ОВ L 315, 3.12.2007 г., стр. 14); Регламент (ЕС) № 1177/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 г. относно правата на пътниците, пътуващи по море или по вътрешен воден път, и за изменение на Регламент (ЕО) № 2006/2004 (ОВ L 334, 17.12.2010 г., стр. 1); Регламент (ЕС) № 181/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 г. относно правата на пътниците в автобусния транспорт и за изменение на Регламент (ЕО) № 2006/2004 (ОВ L 55, 28.2.2011 г., стр. 1).

⁴³ Директива 89/665/ЕИО на Съвета от 21 декември 1989 г. относно координирането на законовите, подзаконовите и административните разпоредби, отнасящи се до прилагането на производства по обжалване при възлагането на обществени поръчки за доставки и за строителство (ОВ L 395, 30.12.1989 г., стр. 33); Директива 92/13/ЕИО на Съвета от 25 февруари 1992 г. относно координирането на законовите, подзаконовите и административните разпоредби относно прилагането на правилата на Общността по възлагане на обществени поръчки на субекти, извършващи дейност във водния, енергийния, транспортния и телекомуникационния сектор (ОВ L 76, 23.3.1992 г., стр. 14).

⁴⁴ 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).

държавите членки — ще гарантират по-доброто прилагане на правото на ЕС, което е в интерес на всички.

Подходът, който е очертан в настоящото съобщение, ще се прилага от датата на публикуването му в *Официален вестник на Европейския съюз*.