



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 6.7.2017 г.
COM(2017) 370 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

**Мониторинг върху прилагането на правото на Европейския съюз
Годишен доклад за 2016 г.**

{SWD(2017) 259 final}

{SWD(2017) 260 final}

Мониторинг върху прилагането на правото на Европейския съюз
Годишен доклад за 2016 г.

I. Въведение	3
II. Прилагане на законодателството в приоритетни области на политиката	4
1. Нови стимули за работните места, растежа и инвестициите	6
2. Свързан „цифров единен пазар“	8
3. Устойчив енергиен съюз с ориентирана към бъдещето политика по въпросите на изменението на климата	8
4. По-задълбочен и по-справедлив вътрешен пазар със засилена промишлена база	9
5. По-задълбочен и по-справедлив икономически и паричен съюз	13
6. Пространство на правосъдие и основни права, изградено върху взаимно доверие	14
7. Към създаването на нова политика за миграцията	16
8. Работа с държавите членки за гарантиране на правилното прилагане на правото на ЕС	16
8.1. Планове за прилагане: актуално състояние	16
8.2. Обяснителни документи: актуално състояние	17
III. Производства за установяване на неизпълнение на задължения	20
IV. Преди започване на производство за установяване на неизпълнение на задължения	22
1. Установяване на проблеми	22
1.1. Образуване на преписки по собствена инициатива	22
1.2. Жалби и петиции	22
2. EU Pilot	24
V. Фази в производството за установяване на неизпълнение на задължения	28
1. Досъдебна фаза	28
2. Решения на Съда на Европейския съюз съгласно член 258 и член 260, параграф 2 от ДФЕС	31
VI. Транспониране на директиви	33
1. Ненавременно транспониране	33
2. Сезиране на Съда на Европейския съюз съгласно член 258 и член 260, параграф 3 от ДФЕС	35
VII. Заключение	37

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Ефективното прилагане на законодателството на ЕС е от съществено значение, за да могат гражданите и предприятията да извлекат ползи от политиките на Европейския съюз. Често когато на преден план се появят някои въпроси, напр. тестване на емисиите от автомобилите, незаконни депа за отпадъци или безопасност и сигурност на транспорта, проблемът не се състои в липсата на законодателство на ЕС, а по-скоро в това, че правото на ЕС не се прилага ефективно.

Държавите членки отговарят за навременното и точно транспониране на директивите в националното си законодателство, както и за правилното прилагане и изпълнение на законодателството на ЕС като цяло (достиганията на правото на ЕС)¹. Комисията, в ролята си на пазител на Договорите, осъществява мониторинг върху мерките на държавите членки и гарантира, че законодателството им е в съответствие с правото на ЕС². Ако държавата членка не спазва правото на Съюза, Комисията може да започне производство за установяване на неизпълнение на задължения и, ако е необходимо, да сезира Съда на Европейския съюз. По отношение на държава членка могат да бъдат наложени финансови санкции, в случай че тя не изпълни решение на Съда или не съобщи на Комисията мерките за транспониране на директива, приета съгласно определена законодателна процедура³.

По-доброто прилагане на правото на ЕС е приоритет на Комисията „Юнкер“ и представлява основна част от програмата за по-добро регулиране. Комисията потвърди ангажимента си за по-добро прилагане на законодателството на ЕС в съобщение от декември 2016 г., в което определя по-стратегически подход към своята политика спрямо неизпълнението на задължения⁴. Тя обяви, че ще се занимава приоритетно с най-сериозните нарушения на законодателството на ЕС, засягащи интересите на гражданите и предприятията.

В настоящия годишен доклад се подчертават основните моменти в областта на политиката на прилагане на законодателството през 2016 г. Структурата на доклада отразява акцента върху прилагането на законодателството в приоритетните за Комисията области на политиката. Така например Комисията продължи действията по правоприлагане в областта на вътрешния пазар, като ги насочи конкретно към случаите, когато държавите членки не са установили или не прилагат системи за санкции, с които производителите на автомобили да бъдат възпирани от нарушения на законодателството относно емисиите от автомобили. Друг пример е транспонирането на правилата на ЕС за обществените поръчки и концесиите, където пълното транспониране и прилагане на правото на ЕС са от съществено значение, за да бъде по-лесно и по-евтино за малките и средните предприятия да участват в търгове за обществени поръчки, при пълно зачитане на принципите на ЕС на прозрачност и конкуренция. В допълнение към приоритетните области, в документите, придружаващи доклада⁵, се разглежда колко ефективно се прилага правото на ЕС и предизвикателствата при прилагането му във всяка държава членка и област на политиката.

¹ Член 291, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

² Член [17 от ДЕС](#) „[Комисията] следи за прилагането на Договорите и на мерките, приети от институциите по силата на тези Договори. Тя съблюдава прилагането на правото на Съюза [...]“.

³ Член 260, параграфи 2 и 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

⁴ Съобщение „Право на ЕС: по-добри резултати чрез по-добро прилагане“, [C/2016/8600](#) (ОВ С 18, 19.1.2017 г.).

⁵ SWD (2017)259 и SWD(2017) 260.

II. Прилагане на законодателството в приоритетни области на политиката

Гарантирането на по-доброто прилагане и изпълнение на правните инструменти на ЕС е предпоставка за изпълнение на политиките на ЕС като цяло и на политическите приоритети на Комисията „Юнкер“ в частност. За постигането на целите на политиките на ЕС Комисията използва широк набор от инструменти, включително производства за установяване на неизпълнение на задължения. В годишния доклад за 2016 г. се представя общ преглед на действията на Комисията в тази връзка.

Нова политика за правоприлагане: съобщение „Право на ЕС: по-добри резултати чрез по-добро прилагане“

През декември 2016 г. Комисията прие ново съобщение относно политиката на правоприлагане: *„Право на ЕС: по-добри резултати чрез по-добро прилагане“*⁶. В съобщението се посочва как Комисията, като пазител на Договорите, ще увеличи усилията си, за да гарантира спазването на правото на ЕС. Визията, съгласно която следва да се „действа по-мощно и по-амбициозно по големите теми, а да се предприемат по-малко действия и да се действа по-сдържано по темите от малък мащаб“, следва да намери отражение в един по-стратегически и по-ефективен подход към правоприлагането в случаите на неизпълнение на задължения. При осъществяването на този подход Комисията следва да насочи вниманието си към проблеми, при които действията ѝ по правоприлагане могат да доведат до реална промяна, а така също и към приоритетите на политиката. Това означава, че Комисията ще отсява случаите въз основа на добавената стойност, която може да бъде постигната от евентуално производство за неизпълнение на задължения. Тя ще приключва случаите, когато сметне това за целесъобразно от гледна точка на политиката.

Комисията ще съсредоточи вниманието си върху случаите, в които държавите членки:

- не са съобщили мерките за транспониране или когато тези мерки транспонират неправилно директивите;
- не се съобразяват с решение на Съда на Европейския съюз (както е посочено в член 260, параграф 2 от ДФЕС); или
- причиняват сериозна вреда на финансовите интереси на ЕС или нарушават изключителните правомощия на ЕС.

Комисията стриктно ще следи за случаи, които свидетелстват за системни слабости в правната система на дадена държава членка. Тук се включват случаи на национални правила или общи практики, които възпрепятстват производството по постановяване на преюдициални заключения на Съда на Европейския съюз. Комисията ще следи стриктно и за случаи, в които националното законодателство съдържа пречки националните съдилища да признават предимството на правото на ЕС. Тя също така ще продължи да следи като приоритет за случаи, при които националното право не предвижда ефективни процедури за защита при нарушение на правото на ЕС или когато националното право по друг начин пречи на националните съдебни системи да гарантират ефективното прилагане на правото на ЕС. Комисията ще предприема бързи действия за разследване на подобни нарушения. Тя ще започва производства за установяване на неизпълнение на задължения, без да разчита на механизма EU Pilot, освен ако в даден случай използването му се преценява като полезно.

При прилагането на новия си подход Комисията все така ще разчита на съществената роля на отделните жалбоподатели при идентифицирането на по-общите проблеми, свързани с прилагането на правото на ЕС и засягащи интересите на гражданите и предприятията. При все това, от съществено значение е гражданите да разбират естеството на производството за установяване на неизпълнение на задължения и съответно да адаптират очакванията си. Много хора подават жалби с очакването, че могат да получат финансово обезщетение или друга правна защита при нарушаване на правото на ЕС. Това не е целта на производството за установяване на неизпълнение на задължения. Ето защо някои отделни случаи на неправилно

⁶ [C\(2016\) 8600](#), ОВ С 18, 19 януари 2017 г.

прилагане, които не повдигат по-обща принципни въпроси, често могат да бъдат достатъчно добре решени чрез други, по-подходящи механизми на равнището на ЕС и на национално равнище. В такива случаи, ако е налице ефективна правна защита, Комисията по принцип насочва преките жалбоподатели да търсят решение на национално равнище.

Въпреки че Комисията ще продължи да подкрепя държавите членки в усилията им да транспонират, прилагат и изпълняват правото на ЕС, от съществено значение е държавите членки да изпълняват отговорността си за спазване и прилагане на правилата, които самите те съвместно са въвели. В това отношение Комисията ще засили своя подход към санкциите за непредоставяне на информация относно националните мерки за транспониране: по дела, заведени в Съда на Европейския съюз по член 258 във връзка с член 260, параграф 3 от ДФЕС, Комисията вече систематично ще иска от Съда да налага плащането на еднократно платима сума, както и периодична имуществена санкция.

1. Нови стимули за работните места, растежа и инвестициите

Първостепенен приоритет за Комисията „Юнкер“ е укрепването на европейската конкурентоспособност и стимулирането на инвестиции, които създават работни места. Усилията за създаване на правилната регулаторна среда с цел подпомагане на предприятията и създаване на работни места обаче се подкопават, ако достиженията на правото на ЕС не се прилагат правилно и навременно. Ето защо прилагането и изпълнението на правото на ЕС допринася в значителна степен и за създаването на работни места, за растежа и за инвестициите.

Дейностите на Комисията по правоприлагане през 2016 г. бяха съсредоточени върху следните области:

Прилагане на достиженията на правото на ЕС в областта на свободното движение на работници и здравословните и безопасни условия на труд

Комисията продължи да полага усилия, за да гарантира равнопоставени условия на конкуренция на пазара на труда на ЕС чрез проверка за пълното и правилно транспониране от страна на държавите членки на директивите в областта на свободното движение на работниците и здравословните и безопасни условия на труд.

Сроковете за транспониране на две важни директиви изтекоха през 2016 г.: едната се отнася до упражняването на правата на свободното движение на работниците⁷, а другата до упражняването на правата на командированите работници⁸. Тъй като няколко държави членки не съобщиха своите мерки за транспониране в рамките на определения краен срок, през септември 2016 г. Комисията започна няколко процедури за установяване на неизпълнение на задължения.

В областта на здравословните и безопасни условия на труд, крайният срок за транспониране на директивата относно изискванията за здраве и безопасност в случай на експозиция на електромагнитни полета⁹ изтече на 1 юли 2016 г. Тази директива има важен принос за защитата на здравето на работниците. Комисията проверява националните мерки за транспониране на държавите членки и през 2016 г. започна редица производства за установяване на неизпълнение на задължения.

Комисията продължи проверката на транспонирането на Директивата относно класифицирането, етиктирането и опаковането на вещества и смеси¹⁰ и изпрати запитвания до осем държави членки, за да се увери в правилното прилагане на Директивата за защитата на работниците от наранявания с остри инструменти в болничния сектор и в сектора на здравното обслужване¹¹.

Прилагане на достиженията на правото на ЕС в областта на околната среда

Комисията насочи усилията си за прилагане на правилата на ЕС за околната среда към постигането на по-здравословна околна среда и на по-стабилна и в по-голяма степен кръгова икономика, която използва ресурсите по по-устойчив начин. Тя предприе действия и за гарантирането на равнопоставени условия на конкуренция за всички държави членки и икономически оператори, които трябва да спазват изискванията по отношение на опазването на околната среда. Стриктното прилагане стимулира също така пазара да намира иновативни начини за увеличаване на ефективността на ресурсите и за намаляване на зависимостта от вноса, което от своя страна дава конкурентно предимство на предприятията на ЕС и създава работни места.

⁷ Директива [2014/54/ЕС](#).

⁸ Директива [2014/67/ЕС](#).

⁹ Директива [2013/35/ЕС](#).

¹⁰ Директива [2014/27/ЕС](#).

¹¹ Директива [2010/32/ЕС](#).

В някои държави членки продължават да съществуват значителни недостатъци в изпълнението и прилагането на законодателството на ЕС в областта на околната среда, особено що се отнася до управлението на отпадъците, инфраструктурата за пречистване на отпадъчни води и спазването на пределно допустимите стойности за качеството на въздуха.

Комисията продължи да се бори с тези недостатъци чрез законови средства, по-специално чрез производства за установяване на неизпълнение на задължения, но и чрез тясно сътрудничество с националните органи и с други заинтересовани страни с цел спазване на правилата. В този контекст през 2016 г. Комисията започна преглед на изпълнението на политиките за околната среда¹². Целта на този процес е да се постигне по-добро общо разбиране за пропуските в прилагането на законодателството и политиката на ЕС за околната среда във всяка държава членка, както и да се преодолеят първопричините за тези пропуски. Той има за цел също така да предостави решения, които допълват правоприлагането и стимулират обмен на добри практики. Прегледът се основава на доклади по държави, изготвяни на всеки две години, които засягат най-вече основните теми в законодателството и политиката в областта на околната среда във всяка държава членка. Докладите ще подготвят почвата за диалози със и в рамките на всяка държава членка.

Прилагане на достиженията на правото на ЕС в областта на селското стопанство

Стратегията на Комисията за правоприлагане беше насочена към гарантиране на прилагането на селскостопанските мерки с най-голям потенциал да подпомогнат заетостта и растежа. Те допринасят също така за по-задълбочен и по-справедлив вътрешен пазар.

Общата селскостопанска политика (ОСП) и прилагането на съответните правила на ЕС спомагат за насърчаване на конкурентоспособността и пазарната ориентация на първичния сектор, като същевременно гарантират защита на земеделските стопани от внезапни и сериозни смущения на пазара. Главната цел е да се поддържа земеделието в Европа.

През 2016 г. Комисията обърна особено внимание на прилагането от страна на всички държави членки на разпоредбите относно преките плащания, което е основен елемент от реформата на ОСП през 2014 г. След като направи преценка на съвместимостта на националното законодателство с разпоредбите на ЕС, Комисията започна диалози с няколко държави членки посредством EU Pilot.

Комисията внимателно следеше също и за правилното, ясно и навременно транспониране от страна на всички държави членки на директивите на ЕС относно селското стопанство. Целта бе да се създаде правна сигурност и да се даде възможност на гражданите и предприятията да се възползват от възможностите на единния пазар. Комисията предостави помощ на държавите членки, за да им помогне за навременното транспониране на Директивата относно казеините и казеинатите¹³ (до 22 декември 2016 г.).

Прилагане на достиженията на правото на ЕС в областта на морското дело и рибарството

Стратегията на Комисията за правоприлагане през 2016 г. беше насочена към области на опазването и контрола на рибните ресурси, които са от съществено значение за изграждането на „кръгова“ икономика, в която рибните ресурси се използват по устойчив начин, като се осигуряват работни места и растеж в сектора на рибарството в дългосрочен план. Особено внимание бе отделено на системните недостатъци в националните системи за наблюдение на рибарството, които позволяват незаконните риболовни дейности да останат неразкрити, което вреди на устойчивостта на сектора. Освен това в подкрепа на целта на ЕС да стане по-силен участник на глобално равнище в областта на рибарството, Комисията предприе действия в няколко случая на незначителна на изключителната външна компетентност на ЕС. Наред с това, след като на 18 септември 2016 г. изтече срокът за транспониране за някои разпоредби от

¹² [COM\(2016\) 316 final](#).

¹³ Директива (ЕС) [2015/2203](#).

Директивата за морското пространствено планиране¹⁴, Комисията започна производства за установяване на неизпълнение на задължения срещу пет държави членки за непредоставяне на каквато и да било информация относно националните мерки за транспониране. Бяха започнати производства и по три други случая за частично транспониране.

2. Свързан „цифров единен пазар“

През 2016 г. стратегията на Комисията за правоприлагане в областта на съобщителните мрежи, съдържанието и технологиите беше насочена към приоритети в няколко сектора. Те включват например структурни елементи на законодателството в областта на електронните комуникации, като независимостта на националните регулаторни органи, зачитането на процедурите за консултации в процеса на преглед на пазара, управлението на радиочестотния спектър и свободата на установяване. Усилия за правоприлагане бяха положени и по отношение на ключови разпоредби за съхраняване на вътрешния пазар в областта на аудио-визуалните услуги, като например принципите на държавата на произход и на свобода на приемането.

Комисията започна процедури за неизпълнение на задължения срещу множество държави членки за непълното транспониране на Директивата за намаляване на разходите за високоскоростни мрежи¹⁵ и Директивата за колективното управление на права¹⁶. Тя предприе допълнителни стъпки в производствата за установяване на неизпълнение на задължения, които вече са в ход и се отнасят до нетранспонирането на Директивата относно повторната употреба на информацията в общественения сектор („Директива за ИОС“)¹⁷. Комисията обсъди с държавите членки и решаването на проблеми, свързани със съответствието. Бяха обсъдени например практически мерки за осигуряване на правилното прилагане на Регламента за e-IDAS и правилното транспониране на Директивата за колективното управление на права.

3. Устойчив енергиен съюз с ориентирана към бъдещето политика по въпросите на изменението на климата

В *Рамковата стратегия на Комисията за устойчив енергиен съюз с ориентирана към бъдещето политика по въпросите на изменението на климата*¹⁸ се предвижда, че „пълното изпълнение и стриктното правоприлагане на съществуващото енергийно и свързано с него законодателство е първият по ред приоритет за създаването на енергийния съюз“.

Комисията следеше отблизо прилагането на достиженията на правото на ЕС в областта на климата и енергийната политика. Тя предприе системни проверки на транспонирането от страна на държавите членки и съответствието с няколко директиви. Тя също така продължи действията по производствата, които са вече в ход за установяване на неизпълнение на задължения, във връзка с:

- директивите от Третия енергиен пакет¹⁹;
- Директивата за енергийните характеристики на сградите²⁰;
- Директивата за защита на здравето на населението по отношение на радиоактивни вещества във водата, предназначена за консумация от човека²¹;
- Директивата за радиоактивните отпадъци²²;
- Директива относно енергийната ефективност²³;

¹⁴ Директива [2014/89/ЕС](#).

¹⁵ Директива [2014/61/ЕС](#).

¹⁶ Директива [2014/26/ЕС](#).

¹⁷ Директива [2013/37/ЕС](#).

¹⁸ [COM\(2015\) 80](#).

¹⁹ Директиви [2009/72/ЕС](#) и [2009/73/ЕС](#).

²⁰ Директива [2010/31/ЕС](#).

²¹ Директива [2013/51/Евратом](#).

²² Директива [2011/70/Евратом](#).

²³ Директива [2012/27/ЕС](#).

- Директивата за безопасността в крайбрежни води²⁴;
- Директивата за възобновяемата енергия²⁵;
- Директивата за запасите от нефт и нефтопродукти²⁶;
- Регламент за сигурността на доставките на газ²⁷;
- директивите на ЕС за търговията с емисии²⁸;
- Директивата относно качествата на горивата²⁹; и
- Директивата относно съхранението на въглероден диоксид в геоложки формации³⁰.

След като приключи проверките на съответствието, през 2016 г. Комисията започна диалог по EU Pilot с няколко държави членки. След извършени систематични проверки на съответствието тя също така стартира 31 производства за установяване на неизпълнение на задължения поради липсата на докладване относно енергийната ефективност, а така също и в ядрената област.

4. По-задълбочен и по-справедлив вътрешен пазар със засилена промишлена база

Единният пазар предлага огромни възможности за европейските предприятия, както и по-голям избор и по-ниски цени за потребителите. Той дава възможности на хората да пътуват, живеят, работят и учат където пожелаят. Тези ползи обаче не се материализират, когато правилата на единния пазар не се прилагат или изпълняват, или пък се подкопават от други пречки.

Прилагане на достиженията на правото на ЕС в областта на конкуренцията

Усилията на Комисията по правоприлагане в областта на конкуренцията бяха насочени към осигуряване на съответствие с правилата на ЕС в областта на антитръстовата политика и държавните помощи. През 2016 г. Комисията продължи производство за установяване на неизпълнение на задължения, имащо за цел да се противодейства на потенциалното засилване на господстващото положение на заварения оператор на пазара на електроенергия в една държава членка. То произтича от мерките, предприети от тази държава членка за предоставяне на заварения оператор на по-голямата част от концесиите за водноелектрическа енергия за много дълъг период от време без провеждане на тръжна процедура.

Прилагането на решенията за държавна помощ е от съществено значение за доверието в контрола на Комисията относно държавните помощи. През 2016 г. Комисията реши да заведе иск в Съда на ЕС срещу Гърция съгласно член 260, параграф 2 от ДФЕС за неизпълнение на решение на Комисията за възстановяване от 2008 г. във връзка със случая с гръцката корабостроителница и за неизпълнение на решението на Съда на ЕС от 2013 г.³¹

Комисията съдействаше на държавите членки при прилагането на Директивата относно исковите за обезщетение за вреди вследствие на нарушение на антитръстовите правила³² и ще продължи и в бъдеще да посвещава значителни усилия, за да гарантира навременното и правилното ѝ прилагане.

Прилагане на достиженията на правото на ЕС в областта на единния пазар, промишлеността, предприемачеството и МСП

²⁴ Директива [2013/30/ЕС](#).

²⁵ Директива [2009/28/ЕО](#).

²⁶ Директива [2009/119/ЕО](#).

²⁷ Регламент (ЕС) № [994/2010](#).

²⁸ Директиви [2008/101/ЕО](#) и [2009/29/ЕО](#).

²⁹ Директива [2009/30/ЕО](#).

³⁰ Директива [2009/31/ЕО](#).

³¹ Дело [C-246/12P](#); Ellinika Nafpigeia/Комисия.

³² Директива [2014/104/ЕС](#).

Стратегията на Комисията за единния пазар³³ предвижда развитието на култура на спазване и интелигентно прилагане на правилата. Това включва следването на многоизмерен подход към прилагането на правилата на вътрешния пазар. Този подход обхваща всички етапи на процеса на определяне на политиките — от разработването на политиката до транспонирането, изпълнението и интелигентното прилагане на правилата на единния пазар — в съответствие с подхода за по-добро регулиране. Това включва по-добро интегриране на оценката и спазването при разработването на политиката и оказване на по-добро съдействие и даване на по-ясни насоки на държавите членки и икономическите оператори за начина на прилагане на правилата на вътрешния пазар. Общата цел е да се подобри по-специално спазването на правилата на единния пазар и като цяло спазването на правото на ЕС.

В съответствие с този подход Комисията предоставя насоки за държавите членки. През 2016 г. например тя осигури правна яснота относно приложимите правила на ЕС в новаторските области на икономиката на споделянето и електронната търговия³⁴. Комисията също така предоставя насоки за гражданите и предприятията от ЕС, за да гарантира, че те могат да се ползват от правата си съгласно правилата на единния пазар. Това става чрез насочването им към подходящи механизми за правна защита, какъвто е например SOLVIT. В същото време данните, събрани чрез SOLVIT, могат да помогнат на Комисията при идентифицирането на потенциални нарушения на правото на ЕС, като по този начин SOLVIT се превръща в инструмент за интелигентно прилагане.

През 2016 г. Комисията приложи своя подход на интелигентно прилагане на правилата в две конкретни области, наред с други. В сектора на услугите Комисията поиска от девет държави членки да премахнат прекомерни и неоснователни пречки пред предоставянето на услуги в рамките на вътрешния пазар. Комисията счете, че изискванията, налагани на някои доставчици на услуги в тези държави членки, противоречат на Директивата за услугите³⁵. В автомобилния сектор Комисията следи много внимателно прилагането от националните органи на действащите правила на ЕС. През 2016 г. тя започна производства за установяване на неизпълнение на задължения срещу седем държави членки за неизпълнение на техните задължения съгласно законодателството на ЕС за типово одобрение на превозните средства³⁶. Тези действия са специално насочени към случаите, когато държавите членки не са установили или не прилагат системи за санкции, с които производителите на автомобили да бъдат възпирани от нарушения на законодателството относно емисиите от автомобили.

Освен това Комисията стартира производства за установяване на неизпълнение на задължения срещу повечето държави членки за липсата на пълно транспониране на директивите относно обществените поръчки³⁷, законовата метрология³⁸, авангардните инженерни и производствени системи³⁹, взривните вещества за граждански цели и продуктите, свързани с отбраната⁴⁰, и относно Информационната система за вътрешния пазар⁴¹.

Прилагане на достиженията на правото на ЕС в областта на съюза на капиталовите пазари и финансовите услуги

Съюзът на капиталовите пазари има за цел да улесни достъпа до финансиране за иновативните предприятия, стартиращите предприятия и малките и средните предприятия. Той се стреми да повиши привлекателността на капиталовите пазари на ЕС както за инвеститорите на дребно, така и за институционалните инвеститори, а така също и допълнително да увеличи

³³ [COM\(2015\) 550 final.](#)

³⁴ [COM\(2016\) 356 final.](#)

³⁵ Директива [2006/123/EO](#).

³⁶ Директива [2007/46/EO](#) и Регламент (EO) № [715/2007](#).

³⁷ Директива [2014/23/EC](#), Директива [2014/24/EC](#), Директива [2014/25/EC](#).

³⁸ Директиви [2014/31/EC](#), [2014/32/EC](#) и [2015/13/EC](#).

³⁹ Директиви [2013/53/EC](#), [2014/29/EC](#), [2014/30/EC](#), [2014/33/EC](#), [2014/34/EC](#), [2014/35/EC](#), [2014/53/EC](#) и [2014/68/EC](#).

⁴⁰ Директиви [2014/28/EC](#) и [2016/970/EC](#).

⁴¹ Директива [2013/55/EC](#).

трансграничните инвестиции. Съюзът на капиталовите пазари има за задача също така да спомогне за възстановяване на стабилността и доверието във финансовия сектор след кризата.

*Планът за действие за изграждане на съюз на капиталовите пазари*⁴² от 2015 г. на Комисията беше допълнен през септември 2016 г. със съобщението, озаглавено *Съюз на капиталовите пазари — ускоряване на реформата*⁴³. Действията на Комисията по правоприлагане подкрепят тази инициатива, като премахват националните пречки пред трансграничните инвестиции (напр. делата относно привилегированите акции, инвестиционните ограничения) и като гарантират пълното привеждане в действие на директивите, свързани с капиталовите пазари. Така например Комисията започна производства за установяване на неизпълнение на задължения срещу 21 държави членки във връзка с транспонирането на Директивата за прозрачността⁴⁴, която има за цел да гарантира, че емитентите на ценни книжа оповестяват определена ключова информация за своите операции.

След финансовата криза бяха приети няколко директиви с цел по-нататъшно отваряне на пазара на финансови услуги в ЕС и за укрепване на устойчивостта и стабилността на финансовия сектор. Сред ключовите мерки в това отношение са директивите относно счетоводството и одита⁴⁵, Директивата относно предприятията за колективно инвестиране в прехвърлими ценни книжа⁴⁶ и Директивата за ипотечните кредити⁴⁷. През 2016 г. Комисията насочи своите действия по правоприлагане към това да се гарантира, че тези директиви се прилагат изцяло, като проверяваше тяхното пълно и правилно транспониране. Така например тя стартира производства за установяване на неизпълнение на задължения срещу 20, 16 и 18 държави членки за забавяне на транспонирането съответно на Директивата за ипотечните кредити, Директивата относно предприятията за колективно инвестиране в прехвърлими ценни книжа и Директивата за одита.

Прилагане на достиженията на правото на ЕС в областта на данъчното облагане и митниците

След решенията на Съда, свързани с тълкуването на Директивата за ДДС и директивите за акцизите, Комисията се зае приоритетно да гарантира, че тези решения се прилагат във всички държави членки. Освен това Комисията разследва няколко случая на данъчно облагане на автомобили, тъй като установи нарушение на неутралността на данъка за регистрация на леки автомобили.

В областта на прякото данъчно облагане Комисията продължи да извършва проверки за равно данъчно третиране в рамките на ЕС по отношение на трансграничните наследявания, трансграничните работници (които живеят в една, а работят в друга държава членка) и така наречените „мобилни лица“ (които действително се местят от една държава членка в друга). Съгласно *Плана за действие за изграждане на съюз на капиталовите пазари* Комисията започна ново проучване относно дискриминационните данъчни пречки по отношение на трансграничните инвестиционни резултати на пенсионните фондове и животозастрахователните дружества.

След постановяването на решение на Съда⁴⁸ Комисията предприе също така хоризонтални проверки за съответствие, за да провери пропорционалния характер на глобите, определени от държавите членки за внасянето в ЕС на недекларирани парични средства.

Прилагане на достиженията на правото на ЕС в областта на защитата на потребителите

⁴² [COM\(2015\) 468 final](#).

⁴³ [COM\(2016\) 601 final](#).

⁴⁴ Директива [2013/50/EC](#).

⁴⁵ Директиви [2013/34/EC](#) и [2014/56/EC](#).

⁴⁶ Директива [2014/91/EC](#).

⁴⁷ Директива [2014/17/EC](#).

⁴⁸ Chmielewski, [C-255/14](#).

В началото на 2016 г. Комисията създаде Европейска платформа за онлайн решаване на спорове⁴⁹. Това улеснява извънсъдебното решаване на спорове, произтичащи от договори за продажба или услуги, които потребителите от ЕС са сключили онлайн. Предварително условие за функционирането на платформата е правилното въвеждане и прилагане на Директивата за алтернативно решаване на потребителски спорове в държавите членки. Това е един от приоритетите на дейността по правоприлагане на Комисията⁵⁰.

През 2016 г. Комисията продължи да оценява пълнотата и точността на националните мерки за транспониране на Директивата относно правата на потребителите⁵¹.

Към края на 2016 г. все още бяха в ход тринадесет производства за установяване на неизпълнение на задължения във връзка с транспонирането на Директивата за нечестните търговски практики⁵². Много държави членки започнаха да внасят законодателни промени за привеждане на законодателството си в съответствие с директивата. Освен това през май 2016 г. Комисията публикува преразгледано ръководство за прилагането на директивата. Това ръководство има за цел да подобри спазването на нейните разпоредби, по-специално по отношение на новите бизнес модели и пазарни оператори в цифровата икономика.

Освен това Комисията започна производства за установяване на неизпълнение на задължения във връзка с неуведомяване за национални мерки за транспониране на Директивата за платежните сметки⁵³. Директивата изисква всички държави от ЕС да гарантират, че потребителите имат достъп до основна разплащателна сметка, и улеснява потребителите при съпоставянето на таксите, начислявани от банките за такива сметки. Директивата установява също така бърза и опростена процедура за потребителите, които прехвърлят своята разплащателна сметка към друга банка или друг доставчик на платежни услуги.

Извършената от Комисията работа по правоприлагане във връзка с Директивата за пакетните туристически пътувания⁵⁴ доведе до изменения на законодателството в пет държави членки. През 2016 г. Комисията също така подпомогна държавите членки в усилията им да транспонират директивата, като организира три работни семинара относно транспонирането за национални експерти⁵⁵.

Все още е в ход едно производство за установяване на неизпълнение на задължения относно правилното транспониране на Директивата за разпределено във времето ползване на собственост⁵⁶, като през 2016 г. Комисията приключи другите случаи след законодателни промени в съответните държави членки.

Прилагане на достиженията на правото на ЕС в областта на здравеопазването и безопасността на храните

Стратегията на Комисията за 2016 г. за правоприлагане в здравния сектор се съсредоточи върху проверката на съответствието на националното законодателство с директивите за човешките тъкани и клетки⁵⁷ и трансграничното здравно обслужване⁵⁸, като при необходимост се водеха производства за установяване на неизпълнение на задължения.

⁴⁹ Регламент (ЕС) № [524/2013](#).

⁵⁰ Директива [2013/11/ЕС](#).

⁵¹ Директива [2011/83/ЕС](#).

⁵² Директива [2005/29/ЕО](#).

⁵³ Директива [2014/92/ЕС](#).

⁵⁴ Директива [90/314/ЕИО](#).

⁵⁵ Директива [2015/2302/ЕС](#), за която срокът за транспониране изтича на 1 януари 2018 г.

⁵⁶ Директива [2008/122/ЕО](#).

⁵⁷ Директива [2004/23/ЕО](#).

⁵⁸ Директива [2011/24/ЕС](#).

В областта на хуманното отношение към животните беше постигнато спазване на изискванията на директивите за кокошки носачки и групово отглеждане на свине майки и повечето производства за установяване на неизпълнение на задължения бяха прекратени⁵⁹.

Прилагане на достиженията на правото на ЕС в областта на мобилността и транспорта

В тази област Комисията започна и продължи производства за установяване на неизпълнение на задълженията по въпроси, които оказват пряко въздействие върху завършването на вътрешния пазар, по-специално:

- дискриминационни такси за леки автомобили;
- ограничения относно достъпа до професията на автомобилни превозвачи;
- пречки пред свободата на установяване, причинени от монополни условия за наемане на докери; и
- ограничения върху предоставянето на транспортни услуги и свободното движение на стоки, произтичащи от националните закони за минималната работна заплата.

През 2016 г. държави членки положили по-големи усилия, за да се съобразят с разпоредбите на Директивата относно оперативната съвместимост на електронните системи за пътно таксуване⁶⁰. Поради това Комисията бе в състояние да прекрати производствата за установяване на неизпълнение на задължения срещу няколко държави членки. Същевременно обаче повечето държави членки не успяха да транспонират в определения срок Директивата за разгръщането на инфраструктура за алтернативни горива⁶¹.

Освен това Комисията насочи усилията си и към проблеми на безопасността, по-специално в морския сектор. Тя засили своето наблюдение на прилагането на правото на ЕС в тази област и през 2016 г. стартира или продължи да води няколко производства за установяване на неизпълнение на задължения, свързани с прилагането на законодателството на ЕС относно разследванията на произшествия⁶², държавния пристанищен контрол⁶³ и въпроси, свързани с държавата на знамето⁶⁴. Комисията продължи да провежда проверки за съответствие във връзка с прилагането на Директивата относно свидетелствата за управление на превозни средства⁶⁵ и трите директиви за железопътния транспорт⁶⁶.

5. По-задълбочен и по-справедлив икономически и паричен съюз

Правилата за банковия съюз на ЕС се стремят да гарантират, че банките са по-силни и по-добре контролирани и че, ако е необходимо, проблемите могат да бъдат решени по-лесно, без да се използват парите на данъкоплатците. След финансовата криза ЕС прие редица мерки, имащи за цел по-нататъшно отваряне на единния пазар на финансови услуги в ЕС за потребителите и предприятията, по-добър надзор на финансовите институции и по-голяма устойчивост и стабилност на финансовия сектор. Тази нова рамка се основава на мерки като Директивата за капиталовите изисквания IV⁶⁷, Директивата за схемите за гарантиране на депозитите⁶⁸ и Директивата за възстановяване и реструктуриране на банките⁶⁹. Действията по правоприлагане на Комисията през 2016 г. бяха насочени към проверка на пълното и правилно транспониране на тези директиви. Така например Комисията изпрати мотивирани становища до няколко държави

⁵⁹ Директиви [1999/74/ЕО](#) и [2008/120/ЕО](#).

⁶⁰ Директива [2004/52/ЕО](#).

⁶¹ Директива [2014/94/ЕС](#).

⁶² Директива [2009/18/ЕО](#).

⁶³ Директива [2009/16/ЕО](#).

⁶⁴ Директива [2009/15/ЕО](#).

⁶⁵ Директива [2006/126/ЕО](#).

⁶⁶ Директиви [2012/34/ЕС](#), [2008/57/ЕО](#) и [2004/49/ЕО](#).

⁶⁷ Директива [2013/36/ЕС](#).

⁶⁸ Директива [2014/49/ЕС](#).

⁶⁹ Директива [2014/59/ЕС](#).

членки относно непълното транспониране от тях на Директивата за капиталовите изисквания IV и на Директивата за възстановяване и реструктуриране на банките.

6. Пространство на правосъдие и основни права, изградено върху взаимно доверие

Комисията отдава първостепенен приоритет на справянето с нарушенията, разкриващи системни слабости, които подкопават функционирането на институционалната рамка на ЕС. Това се отнася по-специално за нарушенията, които влияят на капацитета на националните съдебни системи да допринасят за ефективното прилагане на правото на ЕС. Една от областите, в които действията на Комисията играят съществена роля, са ситуациите, когато „националните гаранции за върховенството на закона“ изглеждат вече не са в състояние да се справят със системната заплахата за правовата държава. Това отразява факта, че зачитането на принципите на правовата държава е необходимо условие за спазването на всички права и задължения, произтичащи от Договора.

В този контекст Комисията предприе стъпки съгласно Уредбата за принципите на правовата държава⁷⁰ по отношение на значими промени в полската правна система, които подкопават правилното функциониране и ефективността на Конституционния съд. След като на 1 юни 2016 г. прие становище относно положението в Полша, Комисията прие първа препоръка на 27 юли и втора на 21 декември. Комисията имаше опасения за наличието на системна заплахата за принципите на правовата държава в Полша. Това се дължи на факта, че след реформите, въведени през 2015 г. и 2016 г., Конституционният съд е възпрепятстван да осигурява в пълна степен ефективен конституционен контрол. Тази ситуация засяга неблагоприятно целостта, стабилността и нормалното функциониране на този съд, който е една от най-важните гаранции за принципите на правовата държава в Полша.

В областта на **свободното движение на хора** Комисията извърши подробна оценка на съответствието на новото национално законодателство, прието в Чешката република, Ирландия и Словакия, с правилата на ЕС в областта на свободното движение и правата на пребиваване на граждани на ЕС.

Що се отнася до областта на **наказателното и процесуалното право**, Пътната карта за процесуалните права беше финализирана с приемането на три нови директиви. Те засягат укрепването на някои аспекти на презумпцията за невинност и на правото на лицата да присъстват на съдебния процес срещу тях⁷¹, процесуалните гаранции за децата⁷² и правната помощ⁷³. Същевременно обаче транспонирането на Директивата за правата на жертвите⁷⁴ е все така непълно в девет държави членки. През 2016 г. Комисията също така направи оценка доколко правилно са транспонирани от държавите членки директивите относно правото на писмен и устен превод⁷⁵ и правото на информация в наказателните производства⁷⁶.

Почти всички държави членки са приключили транспонирането на Директивата относно европейската заповед за защита⁷⁷. Практическото прилагане на този инструмент зависи от информираността на ползвателите (жертви и практикуващи юристи). Към днешна дата само няколко мерки за защита са признати в транснационален план. Комисията поема ангажимент да публикува доклад за прилагането на инструмента, когато разполага с повече данни за броя на издадените или признатите заповеди.

⁷⁰ [COM\(2014\) 158 final/2](#).

⁷¹ Директива [2016/343](#).

⁷² Директива [2016/800](#).

⁷³ Директива [2016/1919](#).

⁷⁴ Директива [2012/29/EC](#).

⁷⁵ Директива [2010/64/EC](#).

⁷⁶ Директива [2012/13/EC](#).

⁷⁷ Директива [2011/99/EC](#).

През септември 2016 г. Комисията започна производства за установяване на неизпълнение на задължения срещу 18 държави членки поради неуведомяване за техните национални мерки за транспониране на Директивата относно наказателноправните санкции за пазарна злоупотреба⁷⁸.

В областта на **защитата на данните** новият общ регламент относно защитата на данните⁷⁹, приет през 2016 г., ще отмени и замени съществуващото законодателство, считано от 25 май 2018 г.⁸⁰ Комисията ще направи оценка на работата си по правоприлагане в светлината на новите достижения на правото на ЕС. Освен това Комисията започна подготвителна работа, за да помогне на държавите членки и заинтересованите страни да транспонират и прилагат новата Директива за органите на полицията и наказателното правосъдие⁸¹, която ще замени съществуващото рамково решение⁸².

През 2016 г. беше извършена работа по правоприлагане в контекста на **Европейската програма за сигурност**⁸³ и на развитието на Съюза на сигурност. От септември 2016 г. насам Комисията създаде специален ресор и възложи на отделен комисар отговорността за осъществяването на Съюза на сигурност.

Работата по правоприлагане имаше принос за отговора на Комисията във връзка с трагичните терористични нападения през 2016 г. Бяха започнати производства за установяване на неизпълнение на задължения във връзка с неправилното транспониране на регламента относно предлагането на пазара и използването на прекурсори на взривни вещества⁸⁴. Комисията също така започна първите производства за установяване на неизпълнение на задължения във връзка с инструменти, попадащи в обхвата на бившия „трети стълб“. Тези производства се отнасят до неуведомяване относно националните мерки за прилагане на „Шведската инициатива“⁸⁵ за опростяване на обмена на информация и сведения между правоприлагащите органи на ЕС, както и до неспазване на решенията „Прюм“⁸⁶ относно обмена на информация за борба с тероризма и тежките престъпления.

Комисията завърши проверките на транспонирането на директивите за борба с трафика на хора⁸⁷ и сексуалната експлоатация на деца⁸⁸. Тя прекрати почти всички производства за установяване на неизпълнение на задължения във връзка с неуведомяване за национални мерки за транспониране на посочените директиви. При все това Комисията продължава воденето на производства за неуведомяване относно националните мерки за транспониране на Директивата относно атаките срещу информационните системи.⁸⁹ Тя започна и производства за неуведомяване за националните мерки за транспониране на Директивата за обезпечаване и конфискация на средства и облаги от престъпна дейност.⁹⁰

Комисията редовно докладва на Европейския парламент, Европейския съвет и Съвета за напредъка в създаването на ефективен и истински Съюз на сигурност. Това включва използването на нейната работа по правоприлагане като принос към консолидирането на Съюза на сигурност.

⁷⁸ Директива [2014/57/EC](#).

⁷⁹ Регламент (ЕС) № [2016/679](#).

⁸⁰ Директива [95/46/EO](#).

⁸¹ Директива (ЕС) 2016/680.

⁸² Рамково решение [2008/977/ПВР](#) на Съвета.

⁸³ [COM\(2015\) 185 final](#).

⁸⁴ Регламент (ЕС) № [98/2013](#).

⁸⁵ Рамково решение [2006/960/ПВР](#) на Съвета.

⁸⁶ Решения [2008/615/ПВР](#) и [2008/616/ПВР](#).

⁸⁷ Директива [2011/36/EC](#).

⁸⁸ Директива [2011/93/EC](#).

⁸⁹ Директива [2013/40/EC](#).

⁹⁰ Директива [2014/42/EC](#).

7. Към създаването на нова политика за миграцията

Отговорът на Комисията по отношение на променящия се контекст във връзка с миграцията и сигурността включва нейната работа по прилагане на **Европейската програма за миграцията**⁹¹, както и редовно представяните от нея пакети от мерки за прилагане.

Във връзка с това през 2016 г. Комисията предприе последващи действия по производствата за установяване на неизпълнение на задължения, стартирани през 2015 г. във връзка с неуведомяване за националните мерки или неправилно прилагане на инструменти в рамките на общата европейска система за убежище. Тя изпрати мотивирани становища до държавите членки, които все още не бяха уведомили за националните мерки за транспониране на Директивата за процедурите за убежище⁹² и Директивата за условията на приемане⁹³. Комисията действа по същия начин спрямо държавите членки, които не я бяха уведомили за мерките за пълно транспониране на директивата за разширяване на обхвата на прилагане на схемата за дългосрочно пребиваване до лица, ползващи се с международна закрила⁹⁴. Комисията реши да прекрати три производства за неизпълнение на задължения, започнати през 2015 г., във връзка с неправилното прилагане на Регламента за Евродак⁹⁵.

Правилното прилагане на Директивата относно връщането⁹⁶ продължава да е от ключово значение за постигането на целите на програмата, що се отнася до борбата със и предотвратяването на незаконната миграция. Комисията изпрати мотивирано становище на една държава членка във връзка с неправилно прилагане на тази директива. Комисията докладва редовно относно изпълнението на Европейската програма за миграцията.

Освен това Комисията започна производства за установяване на неизпълнение на задължения във връзка с неуведомяване за националните мерки за транспониране на Директивата относно условията за влизане и престой на граждани на трети държави с цел заетост като сезонни работници.⁹⁷

8. Работа с държавите членки за гарантиране на правилното прилагане на правото на ЕС

8.1. Планове за прилагане: актуално състояние

В пакета от мерки за по-добро регулиране Комисията се ангажира да помага активно на държавите членки да транспонират и прилагат европейското законодателство чрез изготвяне на планове за прилагане на определени директиви и регламенти. Въпреки че отговорността за прилагането на правото на ЕС се носи от държавите членки, планове за прилагане имат за цел да им помогнат да се справят с тази задача ефективно и навреме. В плановете се набелязват предизвикателствата, с които държавите членки ще се сблъскат и които трябва да бъдат взети предвид при подготовката за транспонирането и прилагането на правото. В тях се предвижда също така широк набор от инструменти в помощ на държавите членки при прилагането на правото на ЕС, като например документи с насоки, експертни групи и специални уебсайтове.

През 2016 г. Комисията изготви план за прилагане, за да се гарантира ефективното транспониране и прилагане на три нейни предложения за директиви относно безопасността на пътническите кораби⁹⁸. В плана се изброяват действията, необходими за изпълнението на

⁹¹ [COM\(2015\) 240 final](#).

⁹² Директива [2013/32/EC](#).

⁹³ Директива [2013/33/EC](#).

⁹⁴ Директива [2011/51/EC](#).

⁹⁵ Регламент (ЕС) № [603/2013](#).

⁹⁶ Директива [2008/115/EU](#).

⁹⁷ Директива [2014/36/EC](#).

⁹⁸ Предложение за Директива за система от проверки с оглед на безопасната експлоатация на ро-ро фериботите и високоскоростните пътнически кораби по редовни линии, [COM\(2016\) 371](#); Предложение за Директива за изменение на Директива [2009/45/EU](#) за правилата за безопасност и стандартите за пътническите кораби, [COM\(2016\)369](#); и Предложение за Директива за изменение на Директива [98/41/EU](#)

мерките за опростяване, и се посочват основните технически, правни и времеви предизвикателства, свързани с прилагането.

Що се отнася до действията за оказване на подкрепа на равнището на ЕС, Комисията предвижда да се използва в голяма степен вече съществуващата експертна група по безопасността на пътническите кораби, за да се разработят мерки по прилагане на законодателството и да се улесни процесът на транспониране. Комисията ще използва също така експертните групи по проверките по реда на държавния пристанищен контрол и прилагането на националната система за обслужване на едно гише. Със съдействието на Европейската агенция по морска безопасност (ЕАМБ) ще бъдат организирани редица специални работни срещи и групи за кореспонденция с цел извършване на по-задълбочена работа по въпроси от по-техническо естество и оказване на техническа помощ по време на периода на транспониране. При поискване от страна на държавите членки ЕАМБ би могла да извършва посещения за установяване на евентуални трудности при транспонирането и за предоставяне на техническа помощ, когато е необходимо.

На национално равнище държавите членки ще отговорят за координацията между съответните компетентни органи, стопанските субекти, като корабостроителните заводи, корабособствениците и операторите, и сдруженията на пътниците.

Комисията ще наблюдава начина, по който държавите членки използват планове за прилагане.

8.2. Обяснителни документи: актуално състояние

През 2011 г. институциите на ЕС и държавите членки се споразумяха, че когато държавите членки уведомяват Комисията за новите мерки за транспониране, може също така да се наложи те да предоставят документи, в които се обяснява начинът, по който са транспонирали директивите в своето законодателство⁹⁹. Когато има основания за това, Комисията може да поиска от държавите членки да представят тези „обяснителни документи“¹⁰⁰.

Обяснителните документи имат важна роля за допринасяне към доброто разбиране на националните мерки за транспониране. Те спомагат за по-лесното осъществяване на мониторинга за съответствие: без тези документи Комисията ще се нуждае от значителни ресурси и многобройни контакти с националните органи, за да провери методите на транспониране във всички държави членки. Тъй като мерките за транспониране трябва да се обединят със сложна действаща правна уредба, транспонирането води до стотици мерки, които трябва да бъдат разгледани.

През 2016 г. Комисията поиска обяснителни документи по 20 от общо 40 предложения за директиви, представени на Европейския парламент и на Съвета. През годината Парламентът и Съветът приеха 37 директиви, като за осем от тях Комисията бе поискала обяснителни документи. В заключителния текст и на осемте бе запазено договореното съображение относно необходимостта от такива документи.

В рамките на годината държавите членки трябваше да транспонират 70 директиви¹⁰¹. Те се ангажираха да предоставят обяснителни документи за 20 от тях. Процесът по извършване на преценка на националните мерки за тези директиви вече е в ход.

на Съвета относно регистрацията на лица, които плават на борда на пътнически кораби, които оперират по направление към или от пристанища на държавите членки на Общността, [COM\(2016\) 370](#).

⁹⁹ Политиката се съдържа в 1) Съвместна политическа декларация от 28 септември 2011 г. на държавите членки и на Комисията ([2011/C 369/02](#)) и 2) Съвместна политическа декларация от 27 октомври 2011 г. на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията ([2011/C 369/03](#)).

¹⁰⁰ Стандартното съображение в такива директиви гласи: държавите членки „се задължават да приложат към съобщението за мерките за транспониране един или повече обяснителни документи под формата на таблици за съответствие или други документи, изпълняващи същата функция“. Комисията трябва да „обосновава за всеки отделен случай, при представянето на съответните предложения, необходимостта и пропорционалността, свързани с предоставянето на тези документи“.

¹⁰¹ За някои от тези 70 директиви някои държави членки разполагат с преходен период, а за други държави членки някои директиви не се прилагат.

Пет от 20-те директиви, за които държавите членки са поели ангажимент да предоставят обяснителни документи през 2016 г., се отнасят за **финансовите пазари**. Държавите членки нотифицираха на Комисията следния брой обяснителни документи:

- 26 за Директивата за ипотечните кредити¹⁰² (в това число 7 таблици на съответствието);
- 13 за Директивата за схемите за гарантиране на депозитите¹⁰³ (в това число 9 таблици на съответствието);
- 12 за Директивата за одита¹⁰⁴ (в това число 8 таблици на съответствието);
- 19 за Директивата относно предприятията за колективно инвестиране в прехвърлими ценни книжа¹⁰⁵ (включително 14 таблици на съответствието); и
- 16 за Директивата относно платежните сметки¹⁰⁶ (в това число 5 таблици на съответствието);

По принцип, когато декларират пълно транспониране, държавите членки изпращат обяснителните документи, отнасящи се до финансовите пазари, заедно с последния изпратен документ, макар понякога обяснителните документи да се изпращат по-късно. В повечето случаи предоставените обяснителни документи представляват таблици на съответствието, които като цяло включват информация относно транспонирането на разпоредбите на директивата и свързаните национални разпоредби. Качеството на представяните документи е различно. В много от случаите таблицата за съответствие е много схематична и съдържа само препратки между правния акт на ЕС (напр. Директивата относно предприятията за колективно инвестиране в прехвърлими ценни книжа) и националния правен текст. В други случаи обяснителният документ съдържа и текста на мерките за транспониране, както и забележки или обяснителни бележки за допълнително улесняване на проверката на транспонирането. В три случая обяснителните документи съдържаха както текста на мерките за транспониране на Директивата за одита, така и неговия превод на английски език, а също така и някои пояснения за взаимодействието между различните мерки за транспониране.

Пет от 20-те директиви, за които държавите членки са поели ангажимент да предоставят обяснителни документи, се отнасят за **вътрешния пазар**. Държавите членки нотифицираха на Комисията следния брой обяснителни документи:

- 37 за Директивата относно признаването на професионалните квалификации¹⁰⁷ (в това число 11 таблици на съответствието);
- 14 за Директивата за възлагане на договори за концесия¹⁰⁸ (в това число 7 таблици на съответствието);
- 32 за двете директиви за обществените поръчки¹⁰⁹ (в това число 14 таблици на съответствието); и
- 12 за Директивата относно списъка на свързаните с отбраната продукти¹¹⁰ (в това число 2 таблици на съответствието);

Три от 20-те директиви са в областта на **заетостта**. Комисията получи 25 обяснителни документа във връзка с Директивата относно изискванията за здраве и безопасност в случай на излагане на електромагнитни полета¹¹¹ (в това число 15 таблици на съответствието), 25 за Директивата относно правата на работниците в контекста на свободното движение на работници¹¹² (в това число 9 таблици на съответствието) и 7 за Директивата относно работното

¹⁰² Директива [2014/17/ЕС](#).

¹⁰³ Директива [2014/49/ЕС](#).

¹⁰⁴ Директива [2014/56/ЕС](#).

¹⁰⁵ Директива [2014/91/ЕС](#).

¹⁰⁶ Директива [2014/92/ЕС](#).

¹⁰⁷ Директива [2013/55/ЕС](#).

¹⁰⁸ Директива [2014/23/ЕС](#).

¹⁰⁹ Директиви [2014/24/ЕС](#) и [2014/25/ЕС](#).

¹¹⁰ Директива [2016/970/ЕС](#).

¹¹¹ Директива [2013/35/ЕС](#).

¹¹² Директива [2014/54/ЕС](#).

време в сектора на вътрешния воден транспорт¹¹³ (в това число 2 таблици на съответствието). Има големи разлики в качеството на представяните документи. В някои редки случаи качеството е незадоволително, като например се посочва само законът, с който се транспонира разпоредба от директивата, без да се указва точно с коя разпоредба от националния закон се транспонира дадена разпоредба от директивата. Процесът на оценяване на националните мерки за тези директиви е в ход, поради което Комисията все още не може да направи окончателни заключения относно качеството на получените обяснителни документи.

Две от 20-те директиви са в областта на **миграцията и вътрешните работи**. Комисията получи 10 обяснителни документа за Директивата относно условията за влизане и престой на граждани на трети държави с цел заетост като сезонни работници¹¹⁴ (в това число 2 таблици на съответствието). Тя получи също 11 обяснителни документа за Директивата относно условията за влизане и пребиваване на граждани на трети държави в рамките на вътрешнокорпоративен трансфер¹¹⁵ (в това число 2 таблици на съответствието).

Една от 20-те директиви се отнася за **съобщителните мрежи**. Комисията получи 7 обяснителни документа за Директивата относно колективното управление на авторското право¹¹⁶ (в това число 4 таблици на съответствието). Тази хоризонтална директива има комплексен характер и често се изпълнява посредством повече от един акт и/или чрез въвеждане на промени в действащи правни актове. Съответно транспонирането също е комплексно и обяснителните документи улесняват значително преценката на Комисията за националните мерки за транспониране.

Една от 20-те директиви е в областта на **конкуренцията**. Комисията получи 7 обяснителни документа (в това число 1 таблица на съответствието) за Директивата относно исковите за обезщетение за вреди¹¹⁷.

Една от 20-те директиви се отнася за сектора на **околната среда**. Комисията получи 9 обяснителни документа за Директивата относно оценяването на качеството на атмосферния въздух¹¹⁸ (в това число 2 таблици на съответствието).

Една от 20-те директиви е в областта на **правосъдието и потребителите**. Комисията получи 10 обяснителни документа за Директивата относно правото на достъп до адвокат в наказателното производство¹¹⁹ (в това число 1 таблица на съответствието).

Една от 20-те директиви се отнася за **здравеопазването и безопасността на храните**. Комисията получи 16 обяснителни документа за Директивата за тютюневите изделия¹²⁰ (в това число 10 таблици на съответствието). Тези документи са най-различни, например таблици на съответствието, обобщаващи доклади и обяснителни бележки.

Като цяло, през 2016 г. държавите членки не изпълниха във всички случаи поетия ангажимент да предоставят обяснителни документи заедно с националните мерки за транспониране на директивите в правния им ред. Първоначалната оценка на предоставените обяснителни документи показва, че те са с различно качество.

Комисията ще продължи да докладва на Парламента и на Съвета по темата за обяснителните документи в годишните си доклади относно прилагането на правото на ЕС.

¹¹³ Директива [2014/112/ЕС](#).

¹¹⁴ Директива [2014/36/ЕС](#).

¹¹⁵ Директива [2014/66/ЕС](#).

¹¹⁶ Директива [2014/26/ЕС](#).

¹¹⁷ Директива [2014/104/ЕС](#).

¹¹⁸ Директива [2015/1480/ЕС](#).

¹¹⁹ Директива [2013/48/ЕС](#).

¹²⁰ Директива [2014/40/ЕС](#).

III. Производства за установяване на неизпълнение на задължения

Съществуват четири основни вида нарушения на правото на ЕС:

- а) **неуведомяване за мерки:** държава членка не е съобщила навреме на Комисията за своите мерки за транспониране на дадена директива;
- б) **несъответствие/неспазване:** Комисията счита, че законодателството на държава членка не е в съответствие с изискванията на директивите на ЕС;
- в) **нарушение на Договорите, регламентите и решенията:** Комисията счита, че законодателството на държава членка не е в съответствие с изискванията на Договорите или на регламентите и решенията на ЕС;
- г) **неправилно/лошо прилагане:** правото на ЕС не се прилага правилно или изобщо не се прилага от националните органи.

Комисията може да установи нарушения при собствени разследвания или да бъде уведомена за такива чрез жалби и петиции на граждани, предприятия, неправителствени или други организации или по друг начин. Комисията информира активно жалбоподателите за решенията, взети на всички етапи от производството¹²¹.

Производството за установяване на неизпълнение на задължение, уредено в член 258 от ДФЕС, се дели на **досъдебна фаза** и **съдебна фаза**.

В **досъдебната фаза** Комисията най-напред изпраща **официално уведомително писмо** до държавата членка, в което иска обяснение в определен срок. Ако отговорът на държавата членка е незадоволителен или ако не бъде даден такъв, Комисията изпраща **мотивирано становище**, с което приканва държавата членка да изпълни изискванията в определен срок.

Ако държавата членка не се съобрази с мотивираното становище, Комисията може да започне **съдебно производство**, като сезира Съда на Европейския съюз съгласно член 258 от ДФЕС.

Когато сезира Съда за това, че държава членка не е изпълнила задълженията си да уведоми за мерките за транспониране на директива, приета съгласно определена законодателна процедура, Комисията може да предложи финансови санкции съгласно член 260, параграф 3 от ДФЕС.

Съдът може да се съгласи с Комисията и да приеме, че държавата членка е нарушила задълженията си съгласно правото на ЕС. Ако Съдът постанови такова решение, но държавата членка продължи да не предприема необходимите действия, за да се съобрази с него, Комисията може да продължи производството по установяване на неизпълнение на задължения по член 260, параграф 2 от ДФЕС. Това означава, че след като на държавата членка бъде изпратено официално уведомително писмо съгласно член 260, параграф 2 от ДФЕС, срещу нея отново се предявява иск пред Съда. В такива случаи Комисията може да предложи, а Съдът може да наложи финансови санкции под формата на еднократно платима сума и/или дневни имуществени санкции или други периодични санкции.

Комисията редовно публикува на портала Еуропа информация за решенията си по производствата за установяване на нарушение на задължения¹²².

По искане на националните съдилища Съдът на ЕС може да постановява и преюдициални заключения по член 267 от ДФЕС по въпроси, свързани със съответствието на националното законодателство със законодателството на ЕС. Макар преюдициалните заключения да се различават от решенията по производството за установяване на

¹²¹ Приложение към Съобщението „Право на ЕС: по-добри резултати чрез по-добро прилагане“ [C\(2016\)8600](#) (ОВ С 18, 19.1.2017 г.).

¹²² [Решения на Комисията по производства за установяване на нарушения на задължения](#).

неизпълнение на задължения, те дават на Комисията допълнителна възможност да гарантира отстраняването на нарушенията на правото на ЕС, произтичащи от националното законодателство или неговото прилагане. Комисията предприема системно последващи действия вследствие на преюдициални заключения, в които Съдът е установил несъответствия в националното законодателство.

IV. Преди започване на производство за установяване на неизпълнение на задължения

1. Установяване на проблеми

1.1. Образуване на преписки по собствена инициатива

При разглеждане на прилагането на правото на ЕС Комисията започва преписки по собствена инициатива. През 2016 г. тя започна 520 такива разследвания, използвайки механизма EU Pilot (EU Pilot е обяснен в точка 2 по-долу), спрямо 579 през 2015 г.

1.2. Жалби и петиции

Броят на новите жалби, подадени през 2016 г., е най-високият от 2011 г. насам. През 2015 г. този брой бе спаднал за първи път от 2011 г. насам (с около 9 % спрямо 2014 г.).



Представената по-долу схема показва също така ключови данни за жалбите от граждани¹²³:

Неприключени жалби на граждани в края на годината

3 098 > Неприключени жалби в края на 2015 г.

3 783 > Нови жалби, регистрирани през 2016 г.

3 458 > Разгледани жалби през 2016 г.

= 3 423 > Неприключени жалби в края на 2016 г.

През 2016 г. Комисията регистрира 3 783 нови жалби. Трите държави членки, срещу които са заведени най-много жалби, са Италия, Испания и Франция.

- **Италия:** 753 жалби, от които повечето са свързани със следните области: трудова заетост, социални въпроси и приобщаване (322 жалби); вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП (129 жалби); и околна среда (76 жалби);
- **Испания:** 424 жалби, най-вече във връзка със следните области: правосъдие и потребители (149 жалби); трудова заетост, социални въпроси и приобщаване (57 жалби); и данъчно облагане и митнически съюз (44 жалби); и

¹²³ Броят на неприключените жалби в края на 2016 г. (d) е изчислен чрез събиране на броя на преписките по жалби, които не са били приключени в края на 2015 г. (a), и броя на новите жалби, подадени през 2016 г. (b), след което е изваден броят на жалбите, обработени през 2016 г. (c), т.е. (a+b-c=d).

- **Франция:** 325 жалби, свързани предимно със следните области: мобилност и транспорт (79 жалби); трудова заетост, социални въпроси и приобщаване (60 жалби); и правосъдие и потребители (58 жалби).

В графиката по-долу са показани петте области на политиката, във връзка с които има най-голям брой нови жалби. Заедно те представляват 75 % от общия брой на подадените жалби срещу всички държави членки през 2016 г.



През 2016 г. Комисията разгледа 3 458 жалби. След извършване на преценка по жалбата, Комисията може да започне разследване чрез механизма EU Pilot, за да изясни дали са нарушени норми на ЕС. Не всички жалби, подадени през 2016 г., доведоха до такива разследвания, по следните причини: не е било налице нарушение на законодателството на ЕС (2 253), Комисията не е разполагала с правомощия да предприеме действия (86) или кореспонденцията не е можела да се окачестви като жалба (667). Комисията преустанови работата по 20 случая, тъй като жалбоподателите оттеглиха жалбите си. Съответно преписките по тези 3 026 жалби бяха приключени.

Жалбите, довели до разследвания посредством механизма EU Pilot, бяха свързани най-често с данъчното облагане и митниците (68 преписки, образувани по EU Pilot), вътрешния пазар, промишлеността, предприемачеството и МСП (48 образувани преписки) и правосъдието и потребителите (26 образувани преписки).

Освен това тези жалби касаеха основно Испания, Франция и Италия.

- **Испания:** 34 нови преписки в EU Pilot, по-голямата част от които се отнасяха за жалби, свързани с данъчното облагане и митниците (7), трудовата заетост (6), вътрешния пазар, промишлеността, предприемачеството и МСП (5) и мобилността и транспорта (4);
- **Франция:** 33 нови преписки в EU Pilot, най-вече във връзка с жалби относно данъчното облагане и митниците (6), трудовата заетост (4), вътрешния пазар, промишлеността, предприемачеството и МСП (4) и правосъдието и потребителите (4);
- **Италия:** 23 нови преписки в EU Pilot, по-голямата част от които се отнасяха за жалби, свързани с данъчното облагане и митниците (7), вътрешния пазар, промишлеността, предприемачеството и МСП (6) и трудовата заетост (5).

Посредством петиции и въпроси Европейският парламент известяваше Комисията за слабости в начина, по който някои държави членки бяха въвели и прилагаха някои от правните норми на ЕС през 2016 г. Става дума за следните случаи:

- **Околна среда:** Комисията издаде мотивирано становище срещу една държава членка поради несъответствието при транспониране от нейна страна на Директивата относно обществения достъп до информация за околната среда¹²⁴. В друг случай, свързан с управлението на отпадъците, Комисията започна двустранни диалози със съответните държави членки.
- **Правосъдие и потребители:** Комисията започна двустранен диалог с една държава членка във връзка с признаването на фамилното име след брака.
- **Данъчно облагане:** В областта на прякото данъчно облагане Комисията предприе последващи действия по петиция относно данъците върху недвижимото имущество. Тя започна двустранни обсъждания със съответната държава членка във връзка с евентуална дискриминация на пенсионерите от ЕС. В сектора на митниците Комисията започна двустранни обсъждания с някои държави членки във връзка с освобождаването от мита за продукти за лица с увреждания.
- **Вътрешен пазар:** Комисията започна двустранни обсъждания с една държава членка по случай, отнасящ се до спазването на правилата за обществените поръчки.

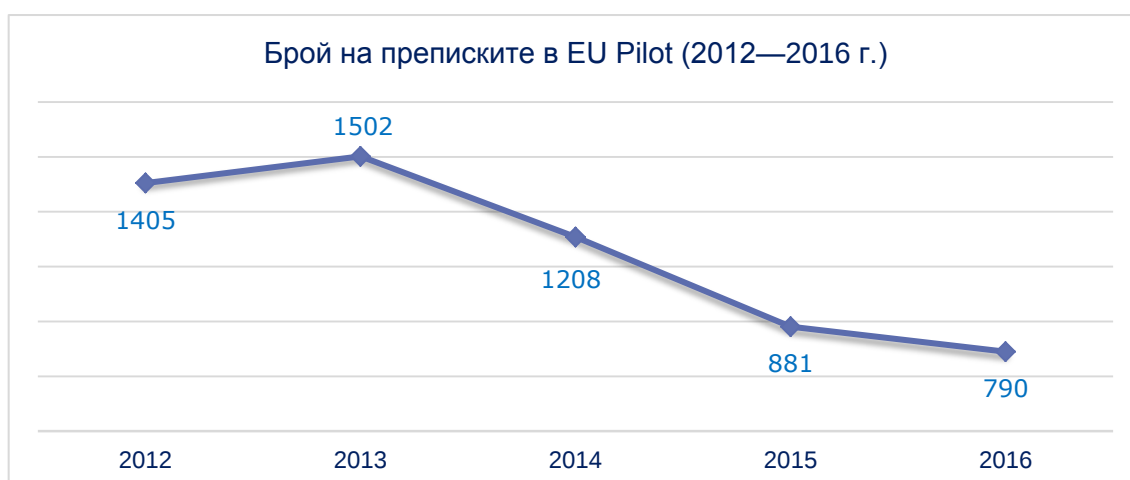
2. EU Pilot

Диалогът чрез EU Pilot между Комисията и държавите членки бе създаден с цел намиране в подходящите случаи на бързо решение на потенциални нарушения на правото на ЕС на ранен етап. Следва да се избягва възможността, при която прибягването до EU Pilot добавя допълнителен продължителен етап към производството за установяване на нарушение, което само по себе си е средство за започване на диалог с държава членка с цел решаване на проблеми. В съответствие със Съобщението „Право на ЕС: по-добри резултати чрез по-добро прилагане“¹²⁵ отсега нататък Комисията ще започва производства за установяване на неизпълнение на задължения, без да разчита на механизма EU Pilot, освен ако в даден случай използването му се преценява като полезно.

През 2016 г. броят на новите преписки в EU Pilot достигна най-ниското си ниво от 2011 г. насам (вж. графиката по-долу).

¹²⁴ Директива [2003/4/ЕО](#).

¹²⁵ [C\(2016\) 8600](#), ОВ С 18, 19 януари 2017 г.



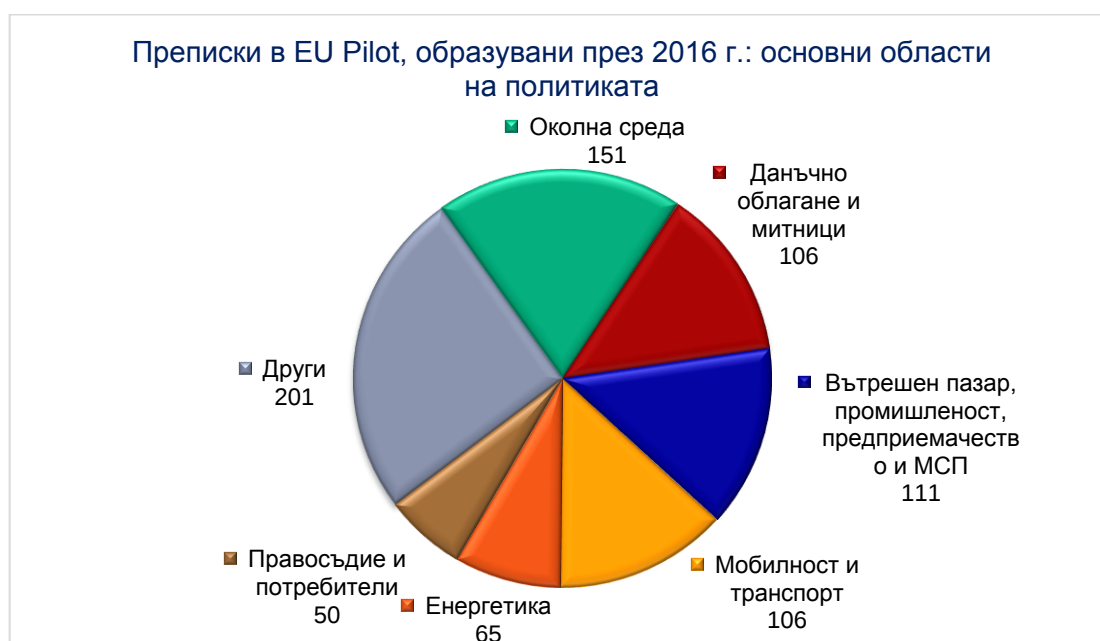
Представената по-долу схема показва основните данни от EU Pilot за 2016 г.¹²⁶:

Неприключени преписки в EU Pilot в края на годината

- 1 260 > Неприключени преписки в EU Pilot в края на 2015 г.
- 790 > Нови преписки в EU Pilot, регистрирани през 2016 г.
- 875 > Преписки в EU Pilot, обработени през 2016 г.
- = 1 175** > Неприключени преписки в EU Pilot в края на 2016 г.

През 2016 г. бяха образувани 790 нови преписки в EU Pilot. От тях 270 бяха образувани по жалби и запитвания, а 520 бяха образувани по собствена инициатива на Комисията.

Графиката по-долу показва областите на политиката, за които се отнасят повечето нови преписки в EU Pilot, образувани през 2016 г.:



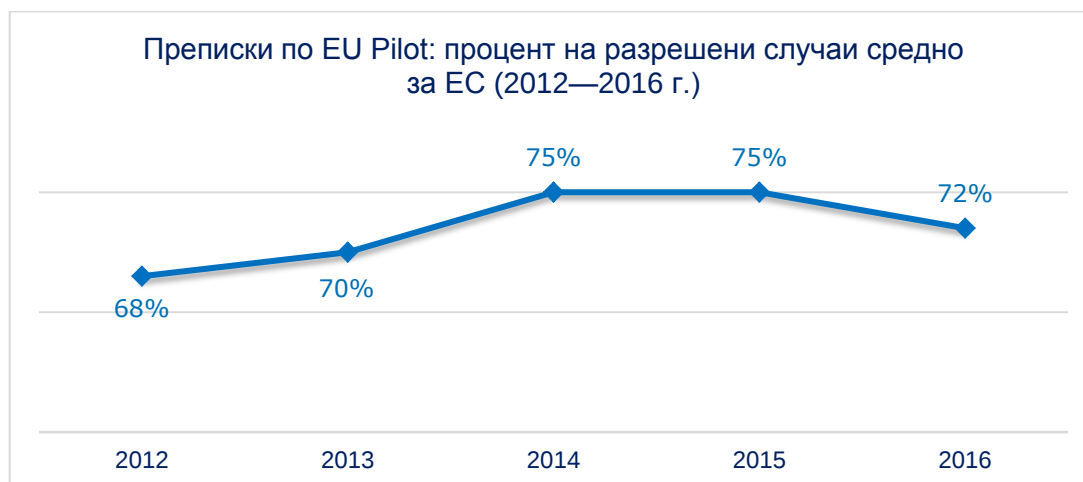
През 2016 г. Комисията обработи 875 преписки в EU Pilot. Тя приключи 630 от тях, след като получи задоволителни отговори от съответните държави членки. Това означава, че делът на разрешените случаи е **72 %**, което е под нивата от 2015 и 2014 г.

Общо **245 преписки в EU Pilot** бяха приключени поради отхвърляне от Комисията на отговорите, предоставени от държавите членки. По 233 от тях впоследствие бяха открити официални производства за установяване на неизпълнение на задължения (през 2015 г. тези преписки са били 201). 65 от тези производства се основаваха на жалби и запитвания, докато останалите 168 бяха образувани по собствена инициатива на Комисията.

По-голямата част от преписките в EU Pilot, които доведоха до откриване на официални производства за установяване на неизпълнение на задължения, се отнасяха до следните области на политиката: околна среда (53 случая), вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП (38), енергетика (29) и данъчно облагане и митници (25). Унгария и Германия бяха с най-висок брой преписки в EU Pilot, довели до

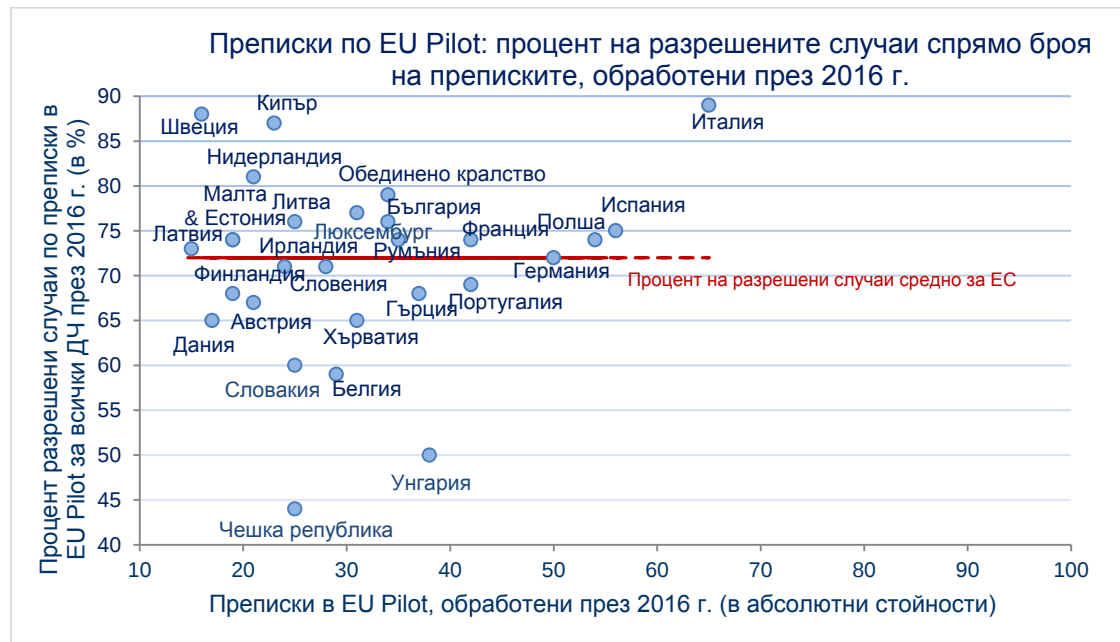
¹²⁶ Броят на неприключените преписки в EU Pilot в края на 2016 г. (d) е изчислен чрез събиране на броя на преписките, които не са били приключени в края на 2015 г. (a), и броя на новите преписки, образувани през 2016 г. (b), след което е изваден броят на преписките, обработени през 2016 г. (c), т.е. (a+b-c=d).

образуване на производства за установяване на неизпълнение на задължения (съответно 18 и 14 преписки), следвани от Испания и Полша (всяка с по 13 преписки).

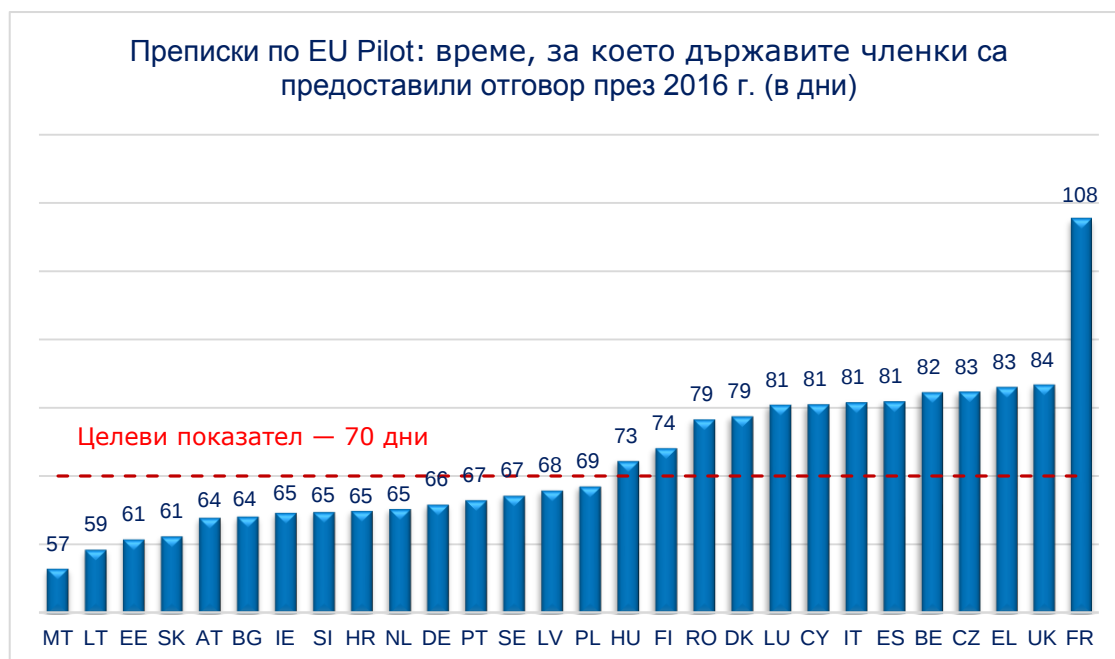


В края на 2016 г. имаше 1 175 висящи преписки в EU Pilot. Основните засегнати държави членки бяха Италия (98), Испания (75) и Франция (73). Околната среда продължава да бъде основната засегната област на политиката с 295 неприключени преписки, следвана от правосъдие (161) и вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП (143).

На схемата по-долу е представен процентът на разрешените случаи в EU Pilot. Това е процентът на обработените от Комисията преписки през 2016 г., които тя е успяла да приключи без да образува производство за установяване на нарушение на задължения.



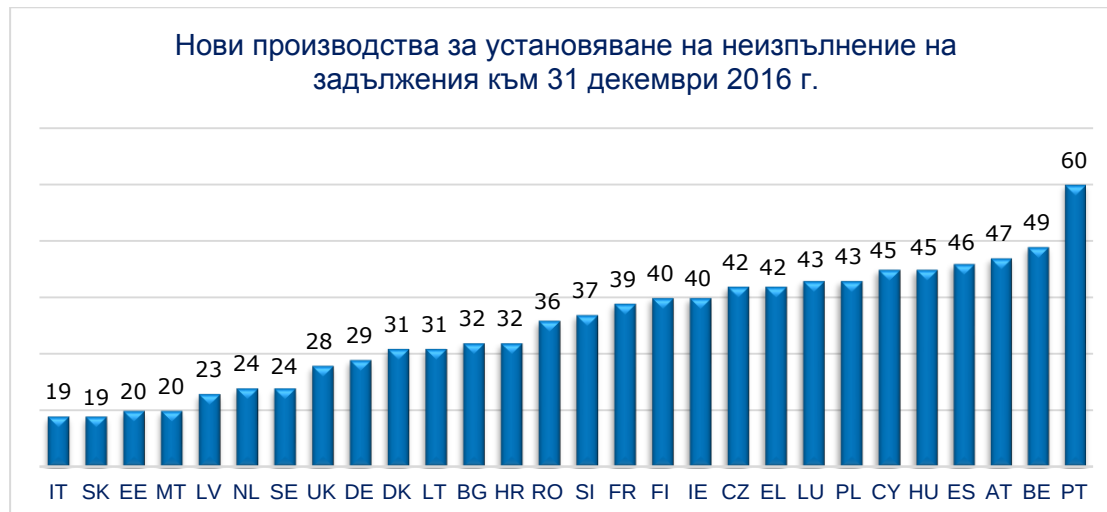
Държавите членки разполагат със стандартен срок от десет седмици (70 дни), за да отговорят на исканията на Комисията за информация по преписки в EU Pilot. Следващата графика показва колко време е отнело средно на всяка държава членка да отговори на исканията на Комисията през 2016 г. Ако предоставеният отговор е неясен или незадоволителен, Комисията може да поиска допълнителни разяснения или може да започне официално производство за установяване на неизпълнение на задължения.



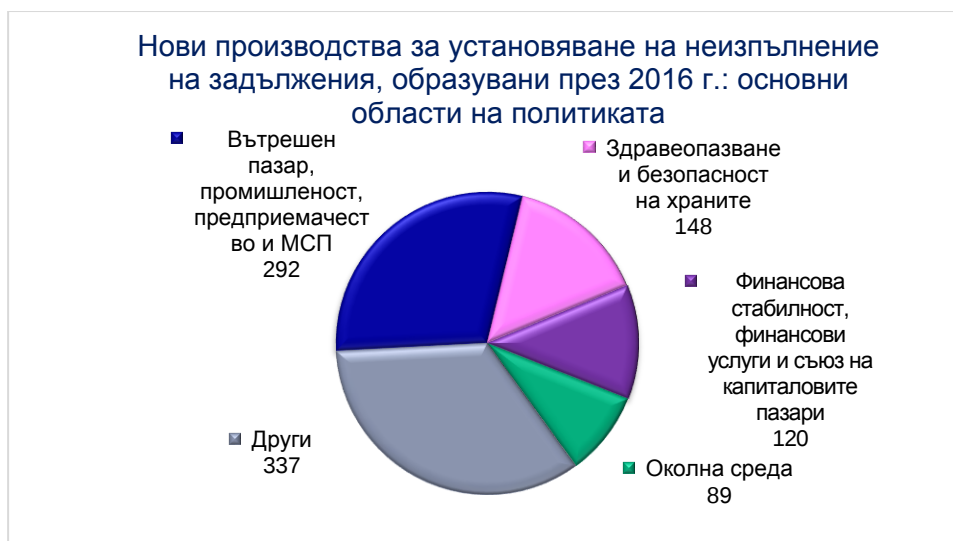
V. Фази в производството за установяване на неизпълнение на задължения

1. Досъдебна фаза

През 2016 г. Комисията започна **986** нови производства чрез изпращане на официално уведомително писмо. Следната графика показва разпределението по държави членки.

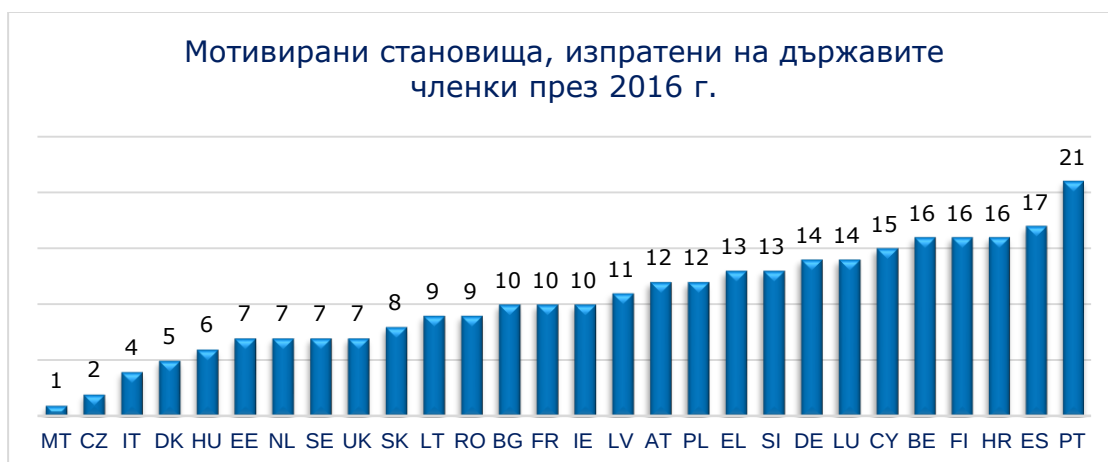


Представената по-долу графика показва основните области на политиката, във връзка с които бяха образувани нови производства.



През 2016 г. Комисията също така изпрати 292 мотивирани становища до държави членки. Основните засегнати области на политиката бяха вътрешен пазар (92), мобилност и транспорт (42), финансови услуги (37) и околна среда (33).

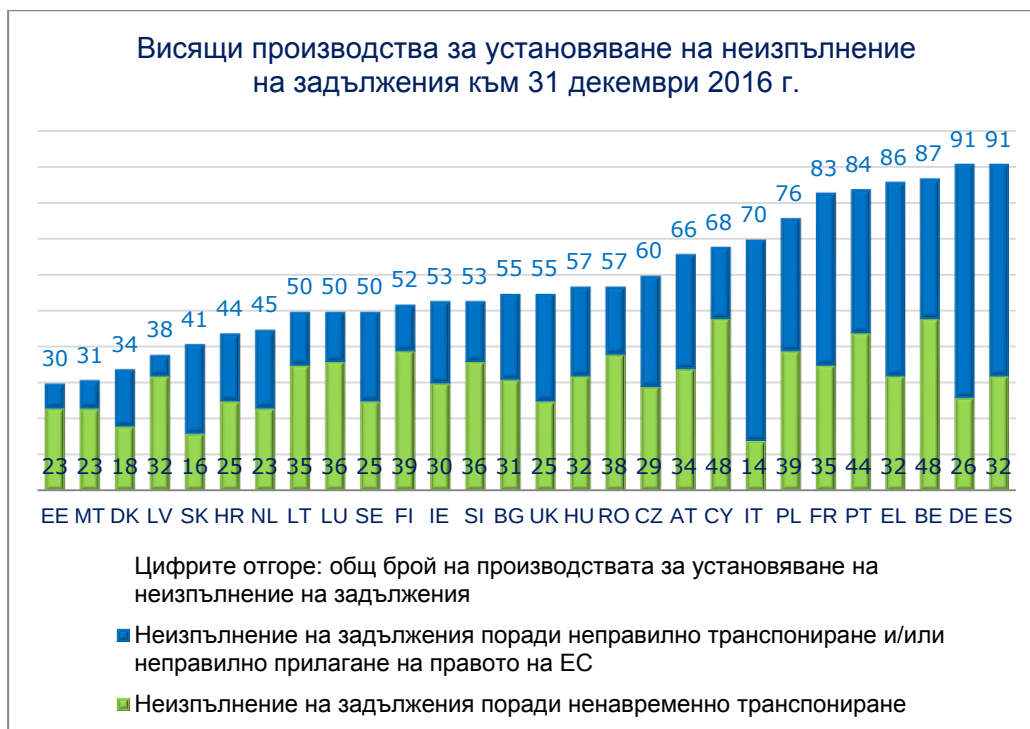
Следната графика показва разпределението по държави членки.



В края на 2016 г. все още не бяха приключени **1 657** производства за установяване на неизпълнение на задължения. Това представлява значително повишение спрямо предходната година, като броят на тези производства е по-висок в сравнение с всички предишни години, както е видно от следващата графика.



Графиката по-долу показва броя на висящите производства за установяване на неизпълнение на задължения по държави членки към края на 2016 г.:



Графиката по-долу показва разбивка на висящите производства за установяване на неизпълнение на задължения към края на 2016 г. по области на политиката:



Диалогът между Комисията и държавата членка продължава дори след започване на производството по установяване на неизпълнение на задължения с цел да се постигне изпълнение на задълженията. Статистиката потвърждава, че държавите членки полагат сериозни усилия за отстраняване на допуснатите нарушения преди Съдът да постанови своето решение¹²⁷.

През 2016 г. Комисията приключи:

- 520 производства за установяване на неизпълнение на задължения след изпращане на официалното уведомително писмо;
- 126 производства след изпращане на мотивирани становища и
- 18 производства след вземане на решение за сезиране на Съда, но преди изпращане на искова молба. Освен това Комисията оттегли 9 дела от Съда, преди той да постанови своето решение.

2. Решения на Съда на Европейския съюз съгласно член 258 и член 260, параграф 2 от ДФЕС

През 2016 г. Съдът постанови 28 решения по член 258 от ДФЕС, като 23 от тях бяха в полза на Комисията. Най-голям брой решения бяха постановени по дела срещу:

¹²⁷ Посочените по-долу цифри са изчислени за всички производства за установяване на неизпълнение на задължения независимо от това какво е довело до тях (т.е. жалба, собствена инициатива на Комисията или ненавременен транспониране на директиви от държави членки).

- Португалия (4, всички в полза на Комисията);
- Гърция (3, всички в полза на Комисията);
- Испания (3, всички в полза на Комисията);
- Обединеното кралство (2, от които едно в полза на Обединеното кралство);
- Нидерландия (2, от които едно в полза на Нидерландия);
- Полша (2, всички в полза на Комисията);
- Австрия (1, в полза на Австрия);
- Белгия (1, в полза на Комисията);
- България (1, в полза на Комисията);
- Кипър (1, в полза на Комисията);
- Чешка република (1, в полза на Комисията);
- Германия (1, в полза на Комисията);
- Франция (1, в полза на Комисията);
- Унгария (1, в полза на Комисията);
- Италия (1, в полза на Комисията);
- Люксембург (1, в полза на Комисията);
- Малта (1, в полза на Малта); и
- Румъния (1, в полза на Комисията).

Най-много решения на Съда по член 258 от ДФЕС през 2016 г. бяха постановени срещу Португалия (4), Гърция (3) и Испания (3).

Често държавите членки предприемат своевременно необходимите мерки за изпълнение на решението на Съда. При все това към края на годината 95 производства за установяване на неизпълнение на задължения все още не бяха приключени след постановяване на решение на Съда, тъй като Комисията бе на мнение, че засегнатите държави членки все още не са изпълнили решенията на Съда по член 258 от ДФЕС. Основните засегнати държави членки бяха Гърция (14), Испания (8), Германия и Италия (по 7). Делата бяха свързани основно с областите околна среда (37), транспорт и мобилност (13), данъчно облагане и митници (9) и вътрешен пазар (8).

По 3 от тези 95 случая Съдът беше сезиран за втори път. Когато съгласно член 260, параграф 2 от ДФЕС Съдът наложи финансови санкции, неизправната държава членка трябва незабавно да плати еднократно платимата сума и да плаща периодична имуществена санкция, докато изпълни изцяло първото и второто решение на Съда. През 2016 г. Съдът постанови 2 решения по член 260, параграф 2 от ДФЕС. Той наложи парични санкции на Гърция¹²⁸ и Португалия¹²⁹. В края на 2016 г. 10 производства за установяване на неизпълнение на задължения все още не бяха приключени след постановяване на решение на Съда по член 260, параграф 2 от ДФЕС.

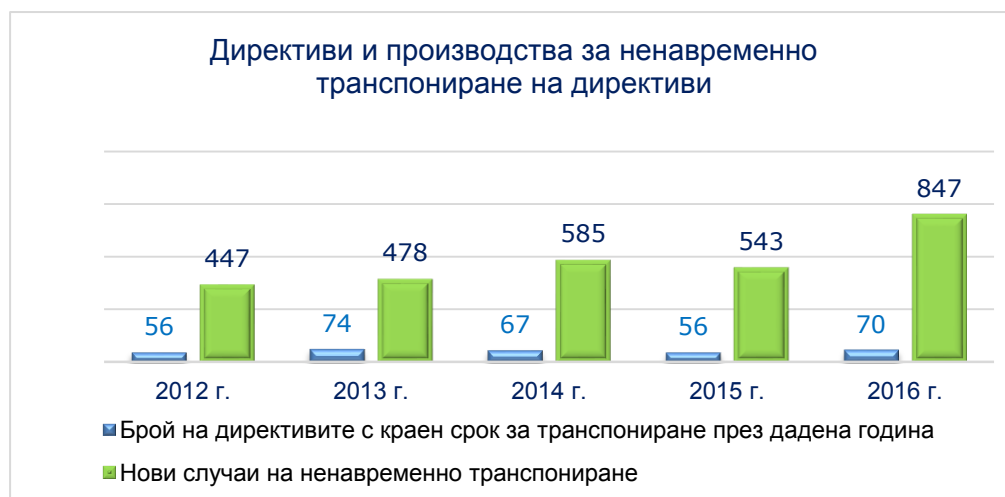
¹²⁸ Дело Комисия срещу Гърция, [C-584/14](#) (еднократно платима сума в размер на 10 милиона EUR; периодична имуществена санкция — 30 000 EUR за всеки ден забава при приемането на мерките, необходими за изпълнение на съдебното решение по член 258 от ДФЕС).

¹²⁹ Дело Комисия срещу Португалия, [C-557/14](#) (еднократно платима сума в размер на 3 милиона EUR; периодична имуществена санкция — 8 000 EUR за всеки ден забава в изпълнението на мерките, необходими за изпълнение на съдебното решение по член 258 от ДФЕС).

VI. Транспониране на директиви

1. Ненавременно транспониране

Борбата с ненавременното транспониране е утвърден приоритет на Комисията. Поради това Комисията предлага финансови санкции, когато сезира Съда на Европейския съюз с иск по член 258 и член 260, параграф 3 от ДФЕС срещу държава членка за това, че тя не е съобщила своевременно своите мерки за транспониране на директива, приета съгласно определена законодателна процедура (за повече информация вж. подраздел VI.2).



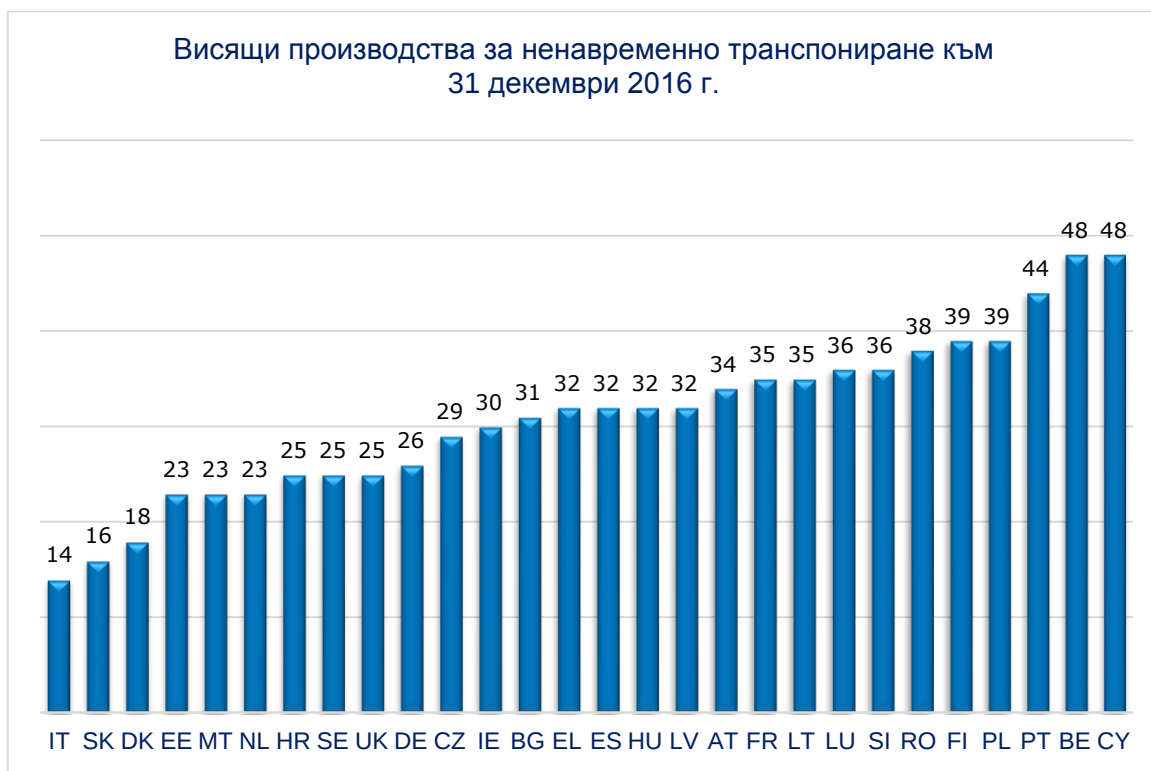
През 2016 г. имаше 70 директиви, които трябваше да бъдат транспонирани, което е повече в сравнение с 56 директиви през 2015 г. **Новите производства за неизпълнение на задължение поради ненавременно транспониране се увеличиха рязко до 847**, след като преди това бяха 543.

В края на 2016 г. **оставаха 868 висящи производства за ненавременно транспониране**, което представлява повишение от 67,5 % спрямо 518 случая, които са били висящи в края на 2015 г.

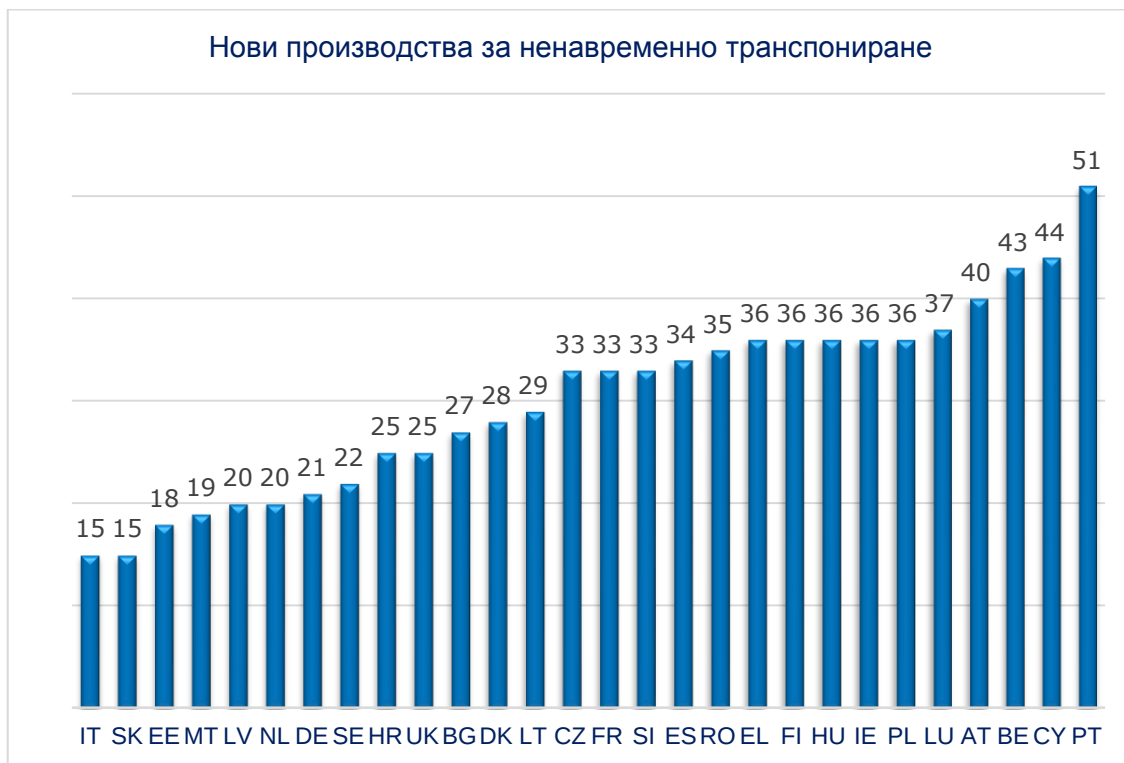
Висящи производства за ненавременно транспониране към края на годината

518	>	Висящи производства за ненавременно транспониране към края на 2015 г.
847	>	Нови производства за ненавременно транспониране, регистрирани през 2016 г.
498	>	Производства за ненавременно транспониране, приключени през 2016 г.
= 868	>	Висящи производства за ненавременно транспониране към края на 2016 г.

В графиката по-долу е посочен броят на висящите производства за ненавременно транспониране в края на 2016 г. по държави членки, независимо от годината, през която са образувани.



Следващата графика показва новите производства за ненавременно транспониране (общо **847**), образувани през 2016 г., по държави членки.



Областите на политиката, за които се отнасят новите производства, образувани през 2016 г., са показани в следващата графика:



Бяха образувани нови производства срещу 27 държави членки за ненавременно транспониране на Директивата относно мерките за намаляване на разходите за разгръщане на високоскоростни електронни съобщителни мрежи¹³⁰. Освен това срещу 26 държави членки бяха започнати производства за ненавременно транспониране на директивите относно човешките тъкани и клетки¹³¹. Комисията започна и 23 производства за ненавременно транспониране на Директивата относно колективното управление на авторското право и сродните му права¹³².

2. Сезиране на Съда на Европейския съюз съгласно член 258 и член 260, параграф 3 от ДФЕС

Съгласно член 260, параграф 3 от ДФЕС Комисията може да предложи финансови санкции дори и когато сезира Съда на ЕС за първи път по член 258 от ДФЕС за липса на пълно транспониране на директива, приета съгласно определена законодателна процедура. Целта на това нововъведение в Договора от Лисабон е да се създаде посилен стимул за държавите членки да транспонират директивите навреме. Комисията определя размера на финансовите санкции, които да предложи, в съответствие с политиката, изложена в нейното съобщение относно прилагането на член 260, параграф 3 от ДФЕС¹³³. В своето Съобщение относно политиката в областта на правоприлагането „Право на ЕС: по-добри резултати чрез по-добро прилагане“¹³⁴, Комисията обяви, че при производства за установяване на неизпълнение на задължение, образувани след публикуването на Съобщението, тя ще иска систематично от Съда да наложи еднократно платима сума, както и периодична имуществена санкция.

¹³⁰ Директива [2014/61/ЕС](#).

¹³¹ Директиви [2015/565/ЕС](#) и [2015/566/ЕС](#).

¹³² Директива [2014/26/ЕС](#).

¹³³ [ОВ С 12](#), 15.1.2011 г., стр. 1.

¹³⁴ С(2016) 8600, [ОВ С 18](#), 19 януари 2017 г.

През 2016 г. Комисията продължи да сезира Съда на Европейския съюз с производства за неизпълнение на задължение поради ненавременно транспониране, искайки налагане на дневни имуществени санкции по член 260, параграф 3 от ДФЕС. През 2016 г. тя заведе дела пред Съда срещу 2 държави членки: Люксембург (2 дела)¹³⁵ и Румъния (1 дело)¹³⁶. В други 4 случая Комисията взе решение да сезира Съда, но преди да изпрати исковите молби до Съда държавите членки приеха мерките за транспониране и по този начин избегнаха съдебната процедура. Посочените случаи се отнасяха до ненавременното транспониране на Директивата за единното европейско железопътно пространство¹³⁷ (Гърция), Директивата за възстановяване и реструктуриране на банките¹³⁸ (Румъния и Чешката република) и Директивата относно предоверяването на кредитни рейтинги¹³⁹ (Люксембург).

През 2016 г. държавите членки засилиха усилията си за завършване на транспонирането, преди Съдът на ЕС да постанови решенията си. При все това обаче останаха 5 висящи производства с предложения за дневни имуществени санкции: по 1 дело срещу Белгия, Нидерландия, Полша, Румъния и Швеция.

¹³⁵ Решение по дело Комисия/Люксембург, [C-489/16](#): Комисията сезира Съда с иск срещу Люксембург поради непълно прилагане на Директивата за единното европейско железопътно пространство; тя предложи дневна имуществена санкция в размер на 8 710 EUR; Решение по дело Комисия/Люксембург, [C-511/16](#): Комисията сезира Съда с иск срещу Люксембург поради непълно прилагане на Директива [2014/27/ЕС](#) за изменение на някои директиви, за да се приведат в съответствие с Регламент (ЕО) № [1272/2008](#) относно класифицирането, етикетирането и опаковането на вещества и смеси; тя предложи дневна имуществена санкция в размер на 8 710 EUR.

¹³⁶ Решение по дело Комисия/Румъния, [C-62/15](#): Комисията сезира Съда с иск срещу Румъния поради непълно прилагане на Директивата относно съдържанието на сира в корабните горива. Тя предложи дневна имуществена санкция в размер на 38 042,60 EUR. Впоследствие Румъния прие необходимите законодателни мерки, поради което Комисията оттегли иска пред Съда.

¹³⁷ Директива [2012/34/ЕС](#).

¹³⁸ Директива [2014/59/ЕС](#).

¹³⁹ Директива [2013/14/ЕС](#).

VII. Заключение

Големият брой производства за установяване на неизпълнение на задължения, който през 2016 г. достигна върхната си точка за последните пет години, продължава да буди сериозно безпокойство. Неизпълнението на задължението за гарантиране на своевременно и правилно транспониране на законодателството на ЕС в крайна сметка лишава гражданите и предприятията от ползите, които им носи правото на ЕС. Поради това Комисията отдава голямо значение на осигуряването на ефективно прилагане на правото.

Задачата за въвеждане, прилагане и изпълнение на законодателството на ЕС се споделя от ЕС и държавите членки. Комисията ще продължи да предоставя на държавите членки необходимата подкрепа и съдействие по време на етапа на прилагане. В съответствие със Съобщението *„Право на ЕС: по-добри резултати чрез по-добро прилагане“* Комисията ще съсредоточи усилията си върху проблемите, при които правоприлагащите действия могат да доведат до реална промяна. В същото време тя ще засили реакцията си при разследване на нарушения на правото на ЕС посредством производствата за установяване на неизпълнение на задължения. За да гарантира по-бързо привеждане в съответствие и да бъде в състояние да изпълнява своите политически приоритети, отсега нататък Комисията ще започва производства за установяване на неизпълнение на задължение без да разчита на механизма EU Pilot, освен ако това се смята за полезно в даден случай. Комисията също така засили режима на санкциите по член 260, параграф 3 от ДФЕС за случаите, в които държавите членки не съобщават навреме за своите мерки за транспониране на директива, приета по законодателна процедура.

Този по-стратегически подход към правоприлагането, съчетан с навременни и ефективни действия на Комисията, има за цел да гарантира по-добро прилагане на законодателството на ЕС в интерес на всички.

МЕТОДОЛОГИЯ И ОБЯСНЕНИЯ

I. Годишен доклад

1. Установяване на проблеми

Първа графика: Брой на жалбите (2012—2016 г.)

Показан е общият брой на жалбите, регистрирани от Комисията за периода 2012—2016 г.

Втора графика (схема): Неприклучени жалби на граждани в края на годината

Схемата започва с броя на неприклучените жалби, пренесени от 2015 г. (първи ред). Вторият ред показва броя на новите жалби, регистрирани през 2016 г. Третият ред показва броя на жалбите, по които Комисията е взела решение през 2016 г. Четвъртият ред показва броя на неприклучените жалби в края на 2016 г. (изчислен чрез събиране на първата и втората цифра, след което от получения сбор е извадена третата цифра).

Трета графика: Нови жалби, регистрирани през 2016 г.: основни области на политиката¹⁴⁰

Тук са показани основните области на политиката, в които са били регистрирани нови жалби през 2016 г.

2. EU Pilot

Първа графика: Брой на преписките в EU Pilot (2012—2016 г.)

Показан е общият брой на преписките в EU Pilot, образувани от Комисията през периода 2012—2016 г.

Втора графика (схема): Неприклучени преписки в EU Pilot в края на годината

Схемата започва с броя на неприклучените преписки в EU Pilot, пренесени от 2015 г. (първи ред). Вторият ред показва броя на новите преписки в EU Pilot, образувани през 2016 г. Третият ред показва броя на преписките, по които Комисията е взела решение през 2016 г. Четвъртият ред показва броя на неприклучените преписки в EU Pilot в края на 2016 г. (изчислен чрез събиране на първата и втората цифра, след което от получения сбор е извадена третата цифра).

Трета графика: Преписки в EU Pilot, образувани през 2016 г.: основни области на политиката

Тук са показани областите на политиката, за които се отнасят новите преписки в EU Pilot, образувани през 2016 г.:

Четвърта графика: Преписки по EU Pilot: процент на разрешени случаи средно за ЕС (2012—2016 г.)

Графиката показва общия брой на преписките в EU Pilot, които Комисията е приключила без да започне производство за установяване на неизпълнение на задължение.

¹⁴⁰ Данните за областите на политиката, посочени в основния доклад и в разделите, посветени на държавите членки, почиват на информация, която е на разположение в централната база данни на Европейската комисия, посветена на нарушенията. Областите на политиката са посочени както следва: земеделие и развитие на селските райони; бюджет; действия по климата; съобщителни мрежи, съдържание и технологии; конкуренция; образование и култура; икономически и финансови въпроси; финансова стабилност и съюз на капиталовите пазари; политика за съседство и преговори за разширяване; трудова заетост; енергетика; околна среда; миграция и вътрешни работи; правосъдие и потребители; рибарство и морско дело; вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП; мобилност и транспорт; регионална политика; здравеопазване и безопасност на храните; данъчно облагане и митнически съюз; търговия.

Пета графика: Преписки по EU Pilot: процент на разрешените случаи спрямо броя на преписките, обработени през 2016 г.

Графиката показва процента на разрешените случаи в EU Pilot, т.е. процента на преписките, обработени от Комисията през 2016 г., които тя е успяла да приключи без да образува производство за установяване на нарушение на задължения.

Шеста графика: Преписки по EU Pilot: време, за което държавите членки са предоставили отговор през 2016 г. (в дни)

Тук е показано средното време за отговор в EU Pilot на всяка държава членка през 2016 г.

3. Производство за установяване на неизпълнение на задължения

Първа графика: Нови производства за установяване на неизпълнение на задължения към 31 декември 2016 г.

Графиката показва броя на новите производства за установяване на неизпълнение на задължение, образувани през 2016 г., по държави членки.

Втора графика: Нови преписки за установяване на неизпълнение на задължения, образувани през 2016 г.: основни области на политиката

Тук са показани основните области на политиката, в които през 2016 г. са били образувани нови преписки за установяване на нарушение на задължение.

Трета графика: Мотивирани становища, изпратени на държавите членки през 2016 г.

Тук е показан броя на мотивираните становища, изпратени на държавите членки през 2016 г.

Четвърта графика: Висящи производства за неизпълнение на задължения към края на годината (2012—2016 г.)

Тази графика показва броя на висящите производства за установяване на неизпълнение на задължение към 31 декември всяка година през периода 2012 г. — 2016 г.

Пета графика: Висящи производства за установяване на неизпълнение на задължения към 31 декември 2016 г.

Данните в тази графика показват всички производства, започнати от Комисията срещу всяка от държавите членки чрез изпращане на официално уведомително писмо по член 258 от ДФЕС. Обхванати са писмата, изпратени през 2016 г. или преди това, независимо от фазата, до която е достигнало всяко от производствата. Представени са само случаите, които все още не са приключени с официално решение. Графиката показва за всяка държава членка както неизпълненията на задължения поради неправилно транспониране и/или неправилно прилагане на правото на ЕС, така и неизпълненията на задължения поради ненавременно транспониране.

Съответно представените цифри включват всички случаи, които на 31 декември 2016 г.:

са били в досъдебна фаза (официално уведомително писмо, мотивирано становище или решение за сезиране на Съда съгласно член 258 от ДФЕС);

са били висящи дела пред Съда, образувани на основание член 258 или член 260, параграф 3 от ДФЕС;

са били решени с решение на Съда, но по които Комисията все още не е могла да потвърди, че държавата членка е изпълнила правилно съдебното решение;

са били във втората досъдебна фаза на производството (официално уведомително писмо или решение за сезиране на Съда по реда на член 260, параграф 2 от ДФЕС);

са били висящи пред Съда поради второ сезиране; или

са били решени за втори път с решение на Съда, но по които Комисията все още не е могла да потвърди, че държавата членка е изпълнила правилно второто съдебно решение.

Посочената цифра *не* включва например неприключените преписки в EU Pilot. Тя не включва също така преписки в EU Pilot, по които Комисията е отхвърлила отговора на държавата членка, но все още не е изпратила официално уведомително писмо по член 258 от ДФЕС.

Шеста графика: Висящи производства за установяване на неизпълнение на задължения към края на 2016 г.: области на политиката

Тук е показана разбивката по области на политиката на производствата за установяване на неизпълнение на задължение, които са били висящи на 31 декември 2016 г.

4. Транспониране на директиви

Първа графика: Директиви и производства за ненавременно транспониране на директиви

Тази графика показва броя на директивите, които е трябвало да бъдат транспонирани през периода 2012—2016 г., и броя на новообразуваните през този период производства за установяване на неизпълнение на задължение поради ненавременно транспониране.

Втора графика (схема): Висящи производства за ненавременно транспониране към края на годината

Схемата започва с броя на висящите случаи на ненавременно транспониране, пренесени от 2015 г. (първи ред). Вторият ред показва броя на новите случаи на ненавременно транспониране, регистрирани през 2016 г. Третият ред показва броя на производствата за ненавременно транспониране, по които Комисията се е произнесла през 2016 г. Четвъртият ред показва броя на висящите случаи на ненавременно транспониране в края на 2016 г. (изчислен чрез събиране на първата и втората цифра, след което от получения сбор е извадена третата цифра).

Трета графика: Висящи производства за ненавременно транспониране към 31 декември 2016 г.

Графиката показва броя на висящите производства за ненавременно транспониране на 31 декември 2016 г. по държави членки, независимо от годината, през която са образувани.

Четвърта графика: Нови производства за ненавременно транспониране

Представената стойност показва броя на официалните уведомителни писма, изпратени до всяка държава членка на основание член 258 от ДФЕС поради липсващо или частично уведомление за националните мерки за транспониране през 2016 г. Тази стойност вече е включена в общия брой на новите производства за установяване на неизпълнение на задължение, образувани срещу съответната държава членка през 2016 г., поради което *не* следва да бъде добавена към стойността, посочена в първата графика от дела, посветен на общата статистика.

Моля, имайте предвид, че не всички от тези нови производства за установяване на неизпълнение на задължение поради ненавременно транспониране все още са били висящи на 31 декември 2016 г. Например, ако през март 2016 г. Комисията е образувала производство за установяване на неизпълнение на задължение поради ненавременно транспониране, изпращайки официално уведомително писмо, това се добавя към новите случаи на неизпълнение на задължение, дори Комисията да е приключила разглеждането на случая през октомври 2016 г. в резултат на това, че държавата членка е уведомила за пълно транспониране.

Пета графика: Нови производства за ненавременно транспониране, образувани през 2016 г.: основни области на политиката

Тук са показани основните области на политиката, в които през 2016 г. са били образувани производства за ненавременно транспониране.