

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Европейската комисия: Европа на резултатите — прилагане на правото на Общността“**

COM(2007) 502 окончателен

(2008/C 204/02)

На 5 септември 2007 г. Комисията реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

*„Съобщение на Комисията: Европа на резултатите — Прилагане на правото на Общността“.*

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 27 февруари 2008 г. (докладчик: г-н Retureau).

На 443-ата си пленарна сесия, проведена на 12 и 13 март 2008 г. (заседание от 12 март), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 59 гласа „за“ и 2 гласа „въздържал се“.

## 1. Въведение

1.1 В съобщението си от 5 септември 2007 г. „Европа на резултатите — прилагане на правото на Общността“ (COM(2007) 502 окончателен), Комисията отбелязва, че от 9 000 законодателни мерки, 2 000 са директиви, всяка от които изисква между 40 и 300 мерки за транспониране и че трябва, като се вземе предвид броят на европейците, имащи възможност да предявяват правата си въз основа на законодателството на Общността и стремежа към „по-добро регулиране“, да се отдели особено голямо внимание на прилагането на правото и на определянето на причините, поради които продължават да съществуват трудности в прилагането и контрола на прилагането на правото.

В тази връзка, тя предлага да се подобри настоящият метод за управление на проблемите, свързани с прилагането и контрола на общностното право.

1.2 Също така, Комисията определи четири възможни начина за подобряване на прилагането на законодателството:

- a) превенция: по-добри оценки на въздействието и на риска, включени в предложенията на Комисията, включване на таблици за съответствие във всяко предложение, обучение по общностното право за националните власти;
- b) ефикасен и ефективен отговор: подобряване на обмена на информация с предприятията и гражданите, но също така и с националните власти, превръщането в редовни на т.нар. „срещи относно обсъждането на мерки в пакет“, които имат особена роля в тази връзка;
- в) подобряване на методите на работа: създаване на централно звено за връзка във всяка държава-членка, имащо за задача осъществяването на връзката между компетентния национален орган и Комисията, с цел подобряване на управлението на процедурите за нарушение, в частност чрез определяне на приоритетите;
- г) подобряване на диалога и прозрачността: засилване на междуинституционалния диалог, публикуване на обща информация относно ефективността на „новия подход“.

1.3 Комитетът се присъединява към желанието на Комисията да подобри инструментите, които позволяват по-добро прилагане на общностното право от държавите-членки.

Той би желал да направи следните забележки по тази тема:

## 2. Идентифициране на проблема

2.1 Голяма част от проблемите, свързани с недоброто прилагане и изпълнение на общностното право се отнасят до транспонирането на директивите. Транспонирането би могло да се дефинира като действието, чрез което една държава-членка, адресат на директивата, пристъпва към предприемането на всички необходими мерки за ефективното ѝ въвеждане в националния правен ред чрез подходящи нормативни инструменти.

2.2 Транспонирането изисква изпълнението на две задължения от страна на държавите-членки:

- от една страна въвеждането в националното право на нормативното съдържание на директивата;
- от друга страна, отменяне или преразглеждане на всички съществуващи вътрешноправни актове, които не са в съответствие с директивата.

2.3 Същото изискване съществува и за въвеждането на рамковите решения, предвидени в член 34 от Договора за Европейския съюз (ДЕС), които подобно на директивите споменати в член 249 от Договора за създаване на Европейската общност (ДЕО), „са обвързващи за държавите-членки по отношение на резултата, който трябва да бъде постигнат, но оставят на националните власти избора на формата и средствата“.

2.4 Транспонирането на рамковите решения също би могло да предизвика трудности. При все това, за разлика от производството за неизпълнение на задълженията, произтичащи от договорите, предвидено от членове 226 и 228 от ДЕО, Договорът за Европейския съюз не предвижда такъв механизъм за контрол по инициатива на Комисията в случай на липса на транспониране или при неправилно транспониране. Това, разбира се, не засяга по никакъв начин факта, че държавите-членки трябва да спазват задължението за транспониране на рамковите решения.

2.5 Трябва да се отбележи, че държавите-членки все още изпитват трудности да пригледат процедурите за изработване на нормативни актове за транспониране, тъй като тези нормативни актове, макар и това да не е очевидно, предизвикват сложни юридически ограничения и понякога влизат в разрез с националните законодателни традиции.

### 3. Границите на задължението за транспониране и трудностите, срещани от държавите-членки

3.1 Единствено държавите-членки са компетентни относно избора на формата, под която ще се транспонират директивите и те определят сами под контрола на националния съдия, който е отговорен за прилагане на общностното право, средствата, които ще дадат ефект на директивата в националното законодателство. В тази връзка е целесъобразно да се подчертае задължението на Комисията, в качеството ѝ на пазителка на договорите, да гарантира правилното прилагане на общностното право и доброто функциониране на единния пазар, като при необходимост предприема степенуваните мерки, с които разполага за тази цел, срещу държавите-членки (мотивирано становище, иск пред Съда на Европейските общности, принудителна парична мярка). В заключение, закъснението при транспонирането или погрешното или неправилното транспониране не лишават засегнатите граждани от възможността да внесат иск за установяването на върховенството на директивата над националното право, съгласно принципа на върховенството на общностното право.

3.2 Поради тази причина правилното транспониране изисква приемане на вътрешноправни нормативни актове със задължителен характер, които са официално публикувани <sup>(1)</sup>. Това е и причината, Съдът на ЕО да санкционира случаи, в които има само общо позоваване на общностното право, вместо същинско транспониране <sup>(2)</sup>.

3.3 Възможно е общите принципи на конституционното или административното право да правят ненужно транспонирането чрез приемане на специфични законодателни или подзаконови нормативни актове, но също така е нужно тези общи принципи да гарантират пълното прилагане на директивата от националната администрация.

3.4 Транспонирането на директивите трябва обаче да бъде възможно най-точно. Директивите за хармонизиране на националните законодателства трябва да бъдат транспонирани по възможно най-близкия до оригинала начин, за да се осигури спазването на единството на тълкуване и на прилагане на общностното право <sup>(3)</sup>.

3.5 Това изглежда лесно на теория, но на практика често се случва „специфични понятия на общностното право“ <sup>(4)</sup> да нямат еквивалент в националната юридическа терминология, или този тип понятия да не включват позоваване на правото на държавите-членки за определянето на тяхното значение и обхват <sup>(5)</sup>.

3.6 Също така има случаи, в които директивата съдържа член, съгласно който националните разпоредби, транспониращи директивата, трябва да включват позоваване на директивата или да бъдат придружени от такова позоваване при официалното им публикуване. Незачитането на тази клауза, наричана „клауза за

взаимовръзка“, се санкционира от Съда на ЕО, който отказва да вземе предвид възражението, повдигнато от държавите-членки, че съществуващото национално законодателство е вече в съответствие с директивата <sup>(6)</sup>.

3.7 Трудностите, свързани с правилно транспониране на директивите, произтичат също така от различното им нормативно съдържание. Всъщност, съществуват две основни категории разпоредби в директивите.

— „условни“ разпоредби, които се ограничават до излагането на общи принципи, предоставящи на държавите-членки доста голямо поле за действие при избора на национални мерки за транспониране;

— „изрични/безусловни разпоредби“, които налагат на държавите-членки задължение за съответствие между националните транспониращи мерки и разпоредбите на директивата, това са например дефинициите, изричните/безусловни разпоредби със задължителен характер, които налагат определени задължения на държавите-членки, приложенията на директивите, които могат да съдържат списъци или таблици на вещества, предмети или продукти, образци на формуляри, които се прилагат в целия Европейски съюз.

3.8 В случай на „условни“ разпоредби, оценката на пълния, точния и ефективен характер на транспонирането трябва да се отнася не до самия текст на националните мерки, но до тяхното съдържание, което трябва да позволи осъществяването на целите на директивата.

3.9 В случай на „изрични/безусловни“ разпоредби, вниманието на Комисията и на Съда на ЕО е насочено по-скоро към еднаквостта между текста на националните мерки и разпоредбите на директивата.

3.10 Следователно, някои държави-членки изпитват сериозни трудности за намиране на подходяща редакция на актовете, транспониращи „изрични/безусловни разпоредби“, които могат да бъдат обобщени както следва: *„създаването на нови разпоредби трябва за яснотата на правото да бъде придружавано от систематично „изчистване“ на текстовете, за да се избегне просъществуването на дублиращи разпоредби или още по-лошо на противоречащи си разпоредби. Затова е нужно да се намери точен баланс между много точната транскрипция и твърде широкоото преразглеждане на въпросните разпоредби, което може да предизвика доста трудности“* <sup>(7)</sup>.

### 4. Методи на транспониране, използвани от държавите-членки

4.1 Изборът на редакционни техники на транспониращите мерки зависи от това дали става въпрос за „условни разпоредби“ или за „изрични/безусловни разпоредби“:

— Изглежда, че „транспонирането чрез директно преписване на текста“ на „изричните/безусловните разпоредби“ на директивите е все по-използвано от държавите-членки, тъй като

<sup>(1)</sup> Проучване на Държавния съвет на Франция (Conseil d'État) „За по-добро въвеждане на общностните норми в националното право“ („Pour une meilleure insertion des normes communautaires dans le droit national“), проучване, прието от генералната асамблея на Държавния съвет на 22 февруари 2007 г., Documentation française, Париж, 2007 г.

<sup>(2)</sup> 20 март 1997 г., Комисия срещу Германия, Дело С 96/95 (Съд), ECR стр.1653.

<sup>(3)</sup> Докладчик г-н Van Iersel, ОВ С 24 от 31.1.2006 г.

<sup>(4)</sup> Например вж.: 26 юни 2003 г., Съд на Европейските общности, Комисия срещу Франция, Дело С 233/00 (Съд), ECR стр.1-66.

<sup>(5)</sup> Съд на Европейските общности, 19 септември 2000 г., Linster, Дело С 287/98 (Съд), ECR стр. 1-69.

<sup>(6)</sup> Постоянна юриспруденция, Съд на Европейските общности, 23 май 1985 г., Комисия срещу Федерална Република Германия, Дело 29/84 (Съд), ECR.1661, 8 юли 1987 г., Комисия срещу Италия, Дело 262/85 (Съд), ECR. 3073, 10 май 2001 г., Комисия срещу Нидерландия, Дело С-144/99, (Съд) ECR. стр. I-3541.

<sup>(7)</sup> Принос на Френския Държавен съвет за XIX-ия колоквиум на асоциацията на Държавните съвети и висшите административни съдилища на Европейския съюз, Хага, 14 и 15 юни 2004 г.

транспонирането на такъв вид разпоредби не оставя резервен вариант за действие на държавите-членки, така че вниманието на Комисията и на Съда е насочено повече към съпадението, дори идентичната редакция на транспониращите мерки и безусловните разпоредби на директивата. При все това Съдът никога не е отсъждал, че задължението за точност при транспониране на директивите означава те просто бъдат преписани.

— Комисията е по-скоро благосклонна към този метод на преписване на текста, като същевременно обръща голямо внимание на това определенията, съдържащи се в директивата, да бъдат точно включени в текста, който транспонира, за да бъде избегната всякакъв вид семантична или концептуална разлика, която би навредила на еднаквото прилагане на общностното право в държавите-членки и на неговия „полезен ефект“.

— За разлика от това, контролът при транспонирането на „условните разпоредби“ е по-проблематичен. Да припомним, че се касае за хипотезата, при която, съгласно член 249 от ДЕО, директивата се ограничава да формулира общите цели, оставяйки на държавите-членки правото на избор на формите и начините за постигането им. Ето защо оценката за пълнота и точност на транспонирането трябва да бъде насочена към съдържанието на националните мерки, а не върху самата редакция на тези мерки. Съдът настойчиво препоръчва при контрола на транспониращите мерки да се дава предимство на прагматичния подход за всеки отделен случай, в зависимост от целите на директивата и областта, за която се отнася, което може да обърка Комисията <sup>(8)</sup>.

4.2 Държавите-членки могат също така да транспонират чрез позоваване, когато става въпрос за разпоредби с технически характер, както например приложения на директиви, съдържащи списъци на предмети или образци на формуляри, или които са обект на чести изменения.

4.3 Нидерландия, Словакия, Австрия, Финландия и Естония транспонират чрез позоваване на техническите приложения на директивите, които често са изменени от директиви, приемани на базата на процедурата на комитология.

4.4 Не е трудно да се разбере, че процесът на транспониране е по-сложен, отколкото изглежда, поради променливото нормативно съдържание на директивите. Това разнообразие води до разлика между начините на транспониране на национално ниво.

4.5 Например Обединеното кралство използва ускорена процедура за приемане на закони за транспониране, наречена „негативна декларация“, чрез която правителството внася в парламента текста за транспониране, който е резултат от междуведомствена дискусия. Този текст не се подлага на разискване, освен ако няма изрично искане за това.

<sup>(8)</sup> Съд на европейските общности, 15 юни 2006 г., Комисията срещу Швеция, C 459/04: Съдът отхвърля иска на Комисията за установяване на неизпълнение на задълженията, предявен с мотива, че Швеция не е изпълнила задълженията, произтичащи от Директива № 89/391/ЕИО на Съвета от 12 юни 1989 г. за въвеждането на мерки за насърчване на подобрения при здравословните и безопасни условия на труд на работещите. Съдът прецени, че директивата трябва да се разглежда като „рамкова директива“, която, в това си качество, не налага пълно хармонизиране на законодателството на държавите-членки по отношение на работната среда.

4.6 Белгия използва спешна процедура, приложима за закони, при които изтичането на установения срок за транспониране налага бързо приемане на закони за транспониране.

4.7 За разлика от тях други държави-членки не разполагат с такъв тип ускорени законодателни процедури за приемане на закони за транспониране: сред тях са Германия, Австрия и Финландия.

4.8 Във Франция няма различно нормативно третиране според важността на различните директиви за транспониране, това става или чрез опростена законодателна процедура, или чрез приемане на подзаконодателни мерки.

## 5. Какви решения могат да бъдат препоръчани за по-добро транспониране на директивите?

— основният въпрос е да се определи как да се изработва по-лесно за транспониране законодателство на общностно равнище, което има концептуална последователност и относителна стабилност, които са от първостепенно значение за дейността на предприятията и за живота на гражданите;

— да се определи предварително нормативният инструмент за транспониране, като още от самото начало на дискусиите по проекта за директива се определи точна и постоянно актуализирана таблица за съответствие, по примера на Обединеното кралство;

— ускоряване на процеса на транспониране веднага след публикуването на директивата в Официален вестник на Европейския съюз, като се възложи вътрешната координация на звено за вътрешна връзка, което би разполагало със създадена за тази цел база данни, както това се препоръчва в съобщението на Комисията, то би могло да разполага със система за предупреждение, която се „включва“ няколко месеца преди изтичането на срока за транспониране. Белгия, Унгария, Нидерландия вече са организирали подобна процедура;

— да се дава предимство на транспонирането чрез дословно преписване на текста на директивите, когато става въпрос за точни и безусловни разпоредби или дефиниции;

— да се приеме транспонирането чрез позоваване, ограничено до изричните/безусловните разпоредби на директивите като списъци, таблици на продукти, вещества, предмети, упоменати в директивите, модели образци, сертификати, съдържащи се в приложение. Позоваването трябва да бъде непременно конкретно, тъй като Съдът на Европейските общности смята, че когато вътрешноправен текст се ограничава до общо позоваване на директивата, това не може да бъде считано за валидно транспониране <sup>(9)</sup>. Нидерландия, Словакия, Австрия, Финландия и Естония са привърженици на този начин на транспониране за техническите приложения на директивите;

<sup>(9)</sup> Съд на Европейските общности, 20 март 1997 г., Комисия срещу Германия, Дело C 96/65 (Съд), ECR.1653, цитиран по-горе.

— да се адаптират националните процедури за транспониране според обхвата на директивата, като се използват ускорени процедури, но без заради това да се пренебрегват задължителните вътрешни консултации, свързани с приемането на нормативни текстове.

## 6. Заключение

6.1 Подобряване на прилагането на правото на Общността, изисквано от Комисията, е разумна цел, чиято реализация зависи до голяма степен от държавите-членки, които както можем да установим, се сблъскват с по-сложни, отколкото изглеждат на пръв поглед, проблеми.

6.2 Държавите-членки не бива да се възползват от транспонирането на директивите за преразглеждане на част от тяхното национално законодателство, което не е пряко засегнато от законодателството на Общността „gold plating“ (възлагане на допълнителни задължения на национално ниво извън предвидените в директивите) или за редуциране на някои разпоредби от националното законодателство, което би занижило правата на гражданите или на предприятията, т.нар. „downgrading“, като отговорността за тези промени се прехвърля на „Брюксел“.

6.3 Държавите-членки би следвало да прибегват по-системно до възможността, предоставена от първичното право и договорите, директивите да се транспонират чрез колективни преговори, по-специално що се отнася до директивите със социално и икономическо съдържание; в зависимост от темите, организациите на гражданското общество следва да бъдат консултирани по време на подготвителния процес на транспонирането<sup>(10)</sup> относно внесените чрез този процес промени и допълнения в националното законодателство. Процедурите на преговори и консултации, основаващи се на гражданското общество, биха могли да насърчат и улеснят по-нататъшното прилагане на общностното право. В действителност консултирането на гражданското общество преди приемането на националните мерки за транспониране изяснява процеса на вземане на публично решение, като позволява на националната администрация да се запознае със становищата на социалните партньори на експерти или на представители на професионалните среди от областта, в която ще се прилагат мерките за транспониране. Този подход с известна педагогическа стойност позволява на заинтересованите страни да се запознаят по-добре със съдържанието на предстоящите реформи. Така по-специално Обединеното кралство, Дания, Финландия и Швеция се консултират със

социалните си партньори и техните консултативни органи, като им изпращат едновременно текста за транспониране и серия от конкретни въпроси, насочени към текста.

6.4 Нужно е да се вземе предвид в по-голяма степен вътрешно конституционното устройство на редица държави-членки (федерални държави, регионална децентрализация и други начини на прехвърляне на суверенни правомощия на под-национално ниво). Сроковете за транспониране понякога трябва да бъдат удължавани за общностни разпоредби, които засягат в частност правомощията, предоставени на териториални власти (регионална политика, крайно отдалечени райони и острови ...).

6.5 Националните и регионалните парламенти или асамблеи (например на Шотландия, Белгия или на федералните провинции в Германия) имат особено важно участие и отговорности за транспонирането на общностното право в областите, в които имат предоставени правомощия или консултативни правомощия. Създадените от тях за тази цел комисии и комитети трябва да провеждат изслушвания на специалисти или представители на съответните сектори на гражданското общество и да имат специални правомощия за планиране на разглеждането на предложенията за закони за транспониране, за да се избегне ситуацията, при която „спешното“ национално законодателство препраща разглеждането на националните разпоредби за транспониране след изтичането на установения срок. За разлика от това спешни мерки (делегиране на законодателни правомощия на изпълнителната власт) могат да бъдат използвани за редица забавени законодателни предложения, които не са обект на особен конфликт между политическите партии, за да може значително да се намали количеството на директивите, които не са транспонирани навреме.

6.6 Някои държави вече са създали системи за ускоряване на процедурите за приемане на нормативни актове за транспониране, други са изработили методи, имащи за цел да подобрят качеството на транспонирането, а други все още не са съвсем ориентирани и трябва тепърва да се адаптират. Например министерствата и парламентите могат да създадат отдел за проучване на транспонирането, който да има за цел да напътства и ориентира дейностите по транспонирането. Това е шанс да се модернизира общественото действие, а не да се понасят ограничения, наложени от институциите на Общността, на преден план сред които е Комисията. С други думи, в настоящия момент става въпрос всеки напълно да поеме ролята и отговорността си в европейската интеграция<sup>(11)</sup>.

Брюксел, 12 март 2008 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(10)</sup> Докладчик г-н Retoureau, ОВ С 24 от 31.1.2006 г., докладчик г-н Van Iersel, ОВ С 24 от 31.1.2006 г.

<sup>(11)</sup> По същество, заключенията на проучването на френския Държавен съвет „За по-добро въвеждане на общностните норми в националното право“ („Pour une meilleure insertion des normes communautaires dans le droit national“), цитирано по-горе.