



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 1.10.2014 г.
COM(2014) 612 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

31-ВИ ГОДИШЕН ДОКЛАД ОТНОСНО МОНИТОРИНГА ВЪРХУ ПРИЛАГАНЕТО НА ПРАВОТО НА ЕС (2013 г.)

ВЪВЕДЕНИЕ

Комисията следи дали държавите членки спазват задълженията, произтичащи от правото на ЕС, т.е. дали *транспонират изцяло и правилно* директивите на ЕС и дали *прилагат правилно* целите достижения на правото на ЕС. За тази цел Комисията може да оспорва официално прилагането от държавите членки на правото на ЕС по собствена инициатива, но тя действа също по петиции на Европейския парламент (ЕП) и по жалби, които получава от гражданите, предприятията, НПО и другите заинтересовани страни, които разкриват потенциални нарушения на правото на ЕС – например неправилно транспониране или неправилно прилагане на правото на ЕС.

Преди да прибегне до официални процесуални действия, Комисията се опитва да намери решение на проблемите и да обезпечи правилното прилагане на правото на ЕС чрез структуриран диалог с държавите членки в рамките на EU Pilot. Ако това не помогне, Комисията открива официално производство (официално уведомително писмо до държавата членка съгласно член 258 от ДФЕС)¹. Ако държава членка не приведе своите закони или практики в съответствие с правото на ЕС по време на официалното производство за установяване на неизпълнение на задължения, Комисията може да отнесе случая до Съда на ЕС съгласно член 258 от ДФЕС с възможност да поиска налагането на финансови санкции (съгласно член 260, параграф 2 или член 260, параграф 3 от ДФЕС).

В 31-вия годишен доклад относно мониторинга на прилагането на правото на ЕС се прави преглед на постигнатите резултати по ключови аспекти на прилагането на правото на ЕС и се акцентира върху стратегически въпроси².

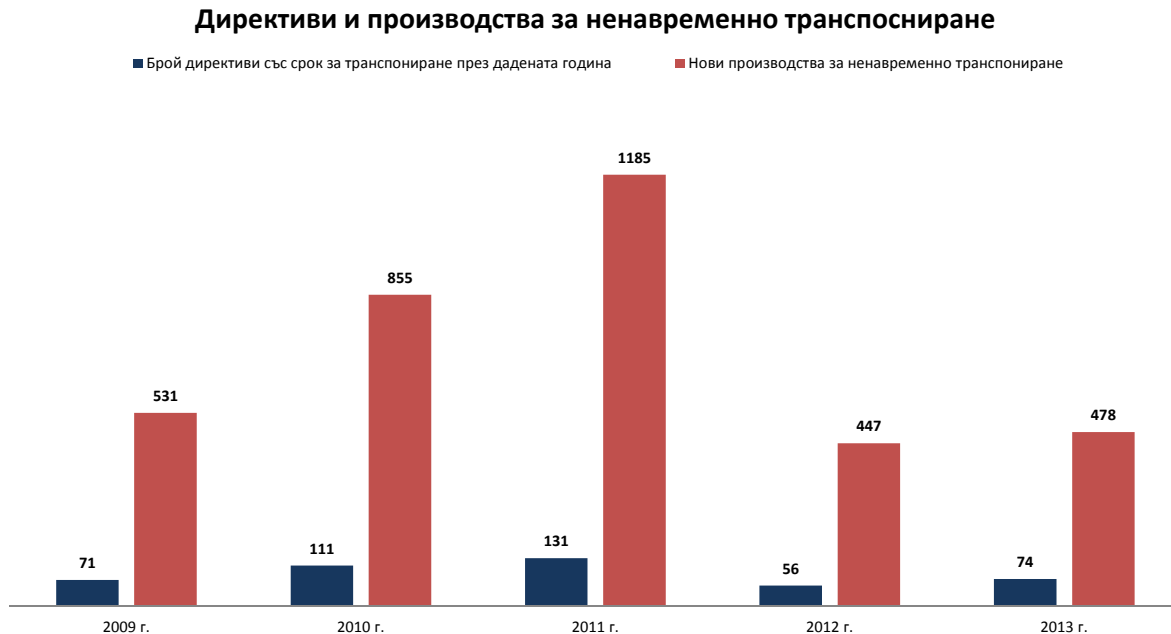
¹ Следва да се отбележи, че производство за установяване на неизпълнение на задължения може да бъде образувано и по силата на други разпоредби от правото на ЕС, като например член 106 от ДФЕС във връзка с член 101 или член 102 от ДФЕС.

² Подробна информация за всяка държава членка и за всяка област на политиката е представена в работен документ на службите на Комисията, който ще бъде публикуван по електронен път на специалния [уебсайт](#) на Комисията.

1. ТРАНСПОНИРАНЕ НА ДИРЕКТИВИ

1.1. НЕНАВРЕМЕННО ТРАНСПОНИРАНЕ

Ненавременното транспониране на директиви продължава да представлява траен проблем, който възпрепятства постигането на осезаеми ползи за гражданите.

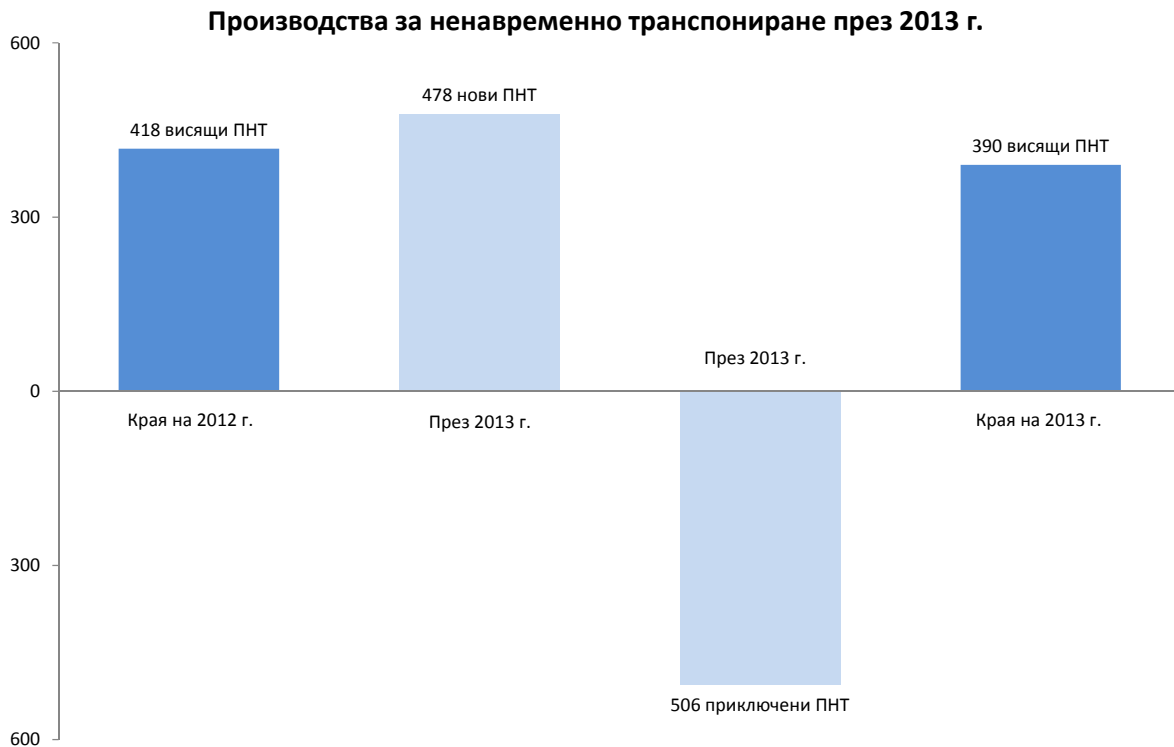


Намаляването на ненавременното транспониране е отдавна набелязан приоритет на политиката на Комисията: „Трябва да се даде предимство на нарушенията, които представляват най-голям риск и имат най-широки последствия за гражданите и фирмите ... Тези категории обхващат: липсата на уведомяване на приетите национални мерки, транспониращи директивите, или други задължения за уведомяване; ...”³

През 2013 г. имаше повече директиви за транспониране в сравнение с предходната година (т.е. 74 в сравнение с 56 през 2012 г.), но по-малко директиви в сравнение с 2011 г. (131). Въпреки това се наблюдава само леко увеличение на броя на новите производства за ненавременно транспониране през 2013 г. в сравнение с предходната година (през 2013 г. бяха открити 478 нови производства за ненавременно транспониране в сравнение с 447 производства през 2012 г., през 2011 г. техният брой беше 1 185, а през 2010 г. — 855). В края на 2013 г. образуваните производства за ненавременно транспониране бяха 390, което представлява намаление от 6,7% в сравнение с 418-те производства в края на 2012 г. През 2012 и 2013 г. Комисията приключи повече производства за ненавременно транспониране, отколкото откри, в резултат на което в края на 2013 г. броят на откритите производства от този вид достигна най-ниското си равнище от 5 години насам.

³ Съобщение на Комисията „Европа на резултатите — прилагане на правото на Общността“, COM(2007)502 окончателен, стр. 9.

В графиката по-долу са посочени основните данни⁴ за производствата за ненавременно транспониране (ПНТ), образувани от Комисията през 2013 г.:

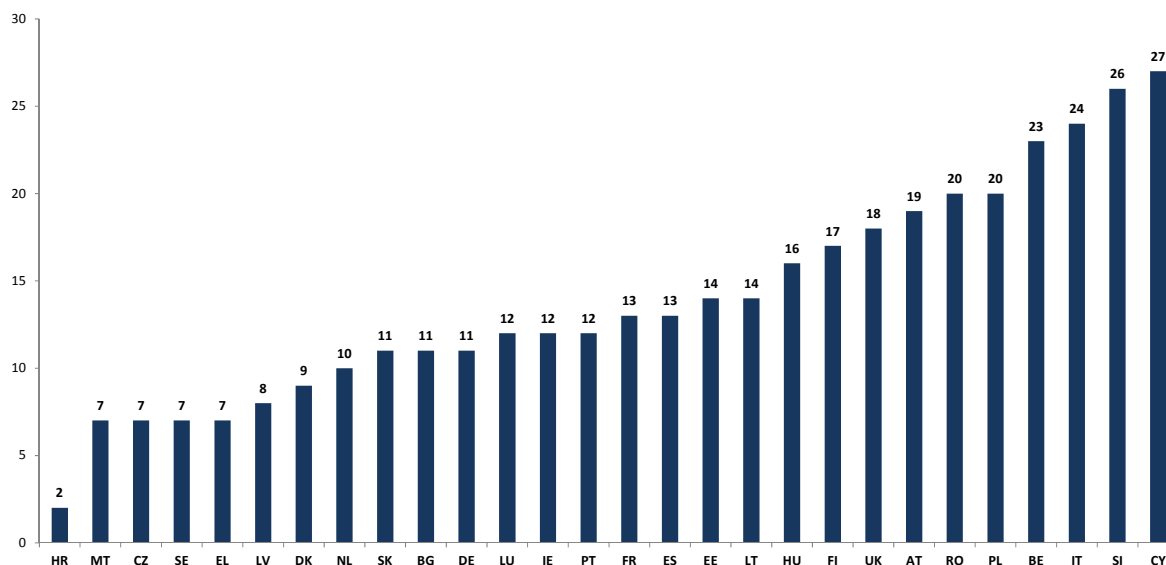


В графиката по-долу е показан броят на производствата за ненавременно транспониране по държави членки⁵:

⁴ От сбора на образуванията през 2012 г. ПНТ с новите ПНТ от 2013 г. ($418+478=896$) е изваден броят на приключените ПНТ ($896-506=390$).

⁵ В графиката по-долу е посочен броят на откритите производства за ненавременно транспониране към 31 декември 2013 г., независимо от годината, през която са образувани. Обратно, в раздел „Транспониране на директиви“ в страниците, посветени на отделните държави членки, на част I от работния документ на службите на Комисията е посочен броят на новите производства за ненавременно транспониране, образувани срещу държавите членки през 2013 г.

**Ненавременно транспониране на директиви в ЕС-28
(31 декември 2013 г.)**



Четири области на политиката, в които през 2013 г. са образувани най-голям брой нови производства за ненавременно транспониране, са околна среда (168 производства), здравеопазване и политика за потребителите (58), вътрешен пазар и услуги (47) и транспорт (36).

Производства за ненавременно транспониране бяха образувани срещу 20 държави членки поради ненавременното транспониране на Директивата относно емисиите от промишлеността⁶ и на Директивата, с която се въвеждат нови правила за фалшифицираните продукти в кодекса на Общността относно лекарствата за употреба от човека⁷. Освен това срещу 19 държави членки бяха образувани производства за ненавременно транспониране на Директивата, с която се адаптират редица правила, свързани с правото на установяване и правото на свободно предоставяне на услуги, поради присъединяването на Хърватия⁸. 17 производства бяха образувани във връзка с Директивата относно минимални запаси от суров нефт и/или нефтопродукти⁹. 16 държави членки не транспонираха и/или не уведомиха в определения срок за своите правила за прилагане на Директивата относно лицата, управляващи алтернативни

⁶ Директива [2010/75/ЕС](#) на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 г. относно емисиите от промишлеността (комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването).

⁷ Директива [2011/62/ЕС](#) на Европейския парламент и на Съвета от 8 юни 2011 г. за изменение на Директива 2001/83/ЕО за утвърждаване на кодекс на Общността относно лекарствени продукти за хуманна употреба по отношение на предотвратяването на навлизането на фалшифицирани лекарствени продукти в законната верига на доставка.

⁸ Директива [2013/25/ЕС](#) на Съвета от 13 май 2013 г. за адаптиране на някои директиви в областта на правото на установяване и свободното предоставяне на услуги поради присъединяването на Република Хърватия.

⁹ Директива [2009/119/ЕО](#) на Съвета от 14 септември 2009 г. за налагане на задължение на държавите членки да поддържат минимални запаси от суров нефт и/или нефтопродукти.

инвестиционни фондове¹⁰, и Директивата относно правото на устен и писмен превод в наказателното производство¹¹. 15 държави членки получиха официално уведомително писмо поради ненавременното транспониране на Директивата за ограничаване на употребата на различни опасни вещества в електронното оборудване¹².

1.2. СЕЗИРАНЕ НА СЪДА СЪГЛАСНО ЧЛЕН 258 И ЧЛЕН 260, ПАРАГРАФ 3 ОТДФЕС
Съгласно член 260, параграф 3 отДФЕС, когато по силата на член 258 отДФЕС Комисията сезира Съда за ненаременно транспониране, тя може да предложи да бъдат наложени финансови санкции, без да изчака постановяването на решение. Целта на това нововъведение в Договора от Лисабон е да се създаде по-силен стимул за държавите членки да транспонират директивите в рамките на сроковете, определени от законодателя. Комисията определя предложените размери на глобите в съответствие със своето Съобщение¹³ относно прилагането на член 260, параграф 3 отДФЕС.

През 2013 г. Комисията продължи да сезира Съда за редица ненавременни транспонирания с искане за налагане на дневни имуществени санкции съгласно член 260, параграф 3 отДФЕС. През 2013 г. девет държави членки бяха адресати на 14 такива решения: Белгия, България, Естония, Румъния, Обединеното кралство (по две производства) и Австрия, Кипър, Полша и Португалия (по едно производство). Предложените дневни имуществени санкции варират от 4 224 EUR до 148 177,92 EUR. Повечето от предложенията за имуществена санкция за ненаременно транспониране на директиви са отправени в област на политиката „Енергетика“. Комисията все още не е предложила на Съда да прилага еднократно платими суми¹⁴.

През 2013 г. държавите членки повишиха усилията си за постигане на пълно транспониране преди произнасяне на решението на Съда. При все това обаче, заедно с другите производства въз основа на член 258 и член 260, параграф 3 отДФЕС, които бяха образувани през предходните години, останаха общо дванадесет образувани производства за ненаременно транспониране с решение за сезиране¹⁵, в което се предлагат дневни имуществени санкции: по две производства срещу Естония, Румъния и

¹⁰ Директива [2011/61/ЕС](#) на Европейския парламент и на Съвета от 8 юни 2011 г. относно лицата, управляващи алтернативни инвестиционни фондове, и за изменение на директиви 2003/41/ЕО и 2009/65/ЕО и на регламенти (ЕО) № 1060/2009 и (ЕС) № 1095/2010.

¹¹ Директива [2010/64/ЕС](#) на Европейския парламент и на Съвета от 20 октомври 2010 г. относно правото на устен и писмен превод в наказателното производство.

¹² Директива [2011/65/ЕС](#) на Европейския парламент и на Съвета от 8 юни 2011 г. относно ограничението за употребата на определени опасни вещества в електрическото и електронното оборудване.

¹³ Съобщение на Комисията — Прилагане на член 260, параграф 3 отДФЕС“, [ОВ С 12](#) от 15 януари 2011 г.

¹⁴ Съобщение на Комисията — Прилагане на член 260, параграф 3 отДФЕС, [ОВ С 12](#) от 15 януари 2011 г., точка 21.

¹⁵ По някои от тези дванадесет производства вече се чака решението на Съда. Що се отнася до другите производства, тяхната документация е в процес на приключване, за да бъде представена пред Съда.

Словения и по едно производство срещу Австрия, Белгия, Кипър, Германия, Полша и Португалия¹⁶.

2. ФАЗА, ПРЕДШЕСТВАЩА ПРОИЗВОДСТВОТО ЗА УСТАНОВЯВАНЕ НА НЕИЗПЪЛНЕНИЕ НА ЗАДЪЛЖЕНИЯ

Комисията разглежда проблеми, свързани с транспонирането и/или с прилагането на правото на ЕС, по своя инициатива или когато ѝ бъдат сигнализирани слабости. Жалбите от гражданите, предприятията и организациите на заинтересованите страни допринасят значително за следенето на спазването на задълженията, произтичащи от правото на ЕС, като сигнализират за слабости, допуснати от органите на държавите членки. Когато бъдат установени проблеми, те се разглеждат в рамките на структуриран диалог между Комисията и съответната държава членка посредством EU Pilot, за да бъдат отстранени.

2.1. ОТКРИВАНЕ НА ПРОБЛЕМИ

2.1.1. ЖАЛБИ И ПЕТИЦИИ

Гражданите, предприятията, неправителствените и други организации често подават жалби до Комисията. Комисията въведе правила за разглеждането на жалби в съобщение, което бе публикувано през 2002 г., и ги актуализира през 2012 г.¹⁷

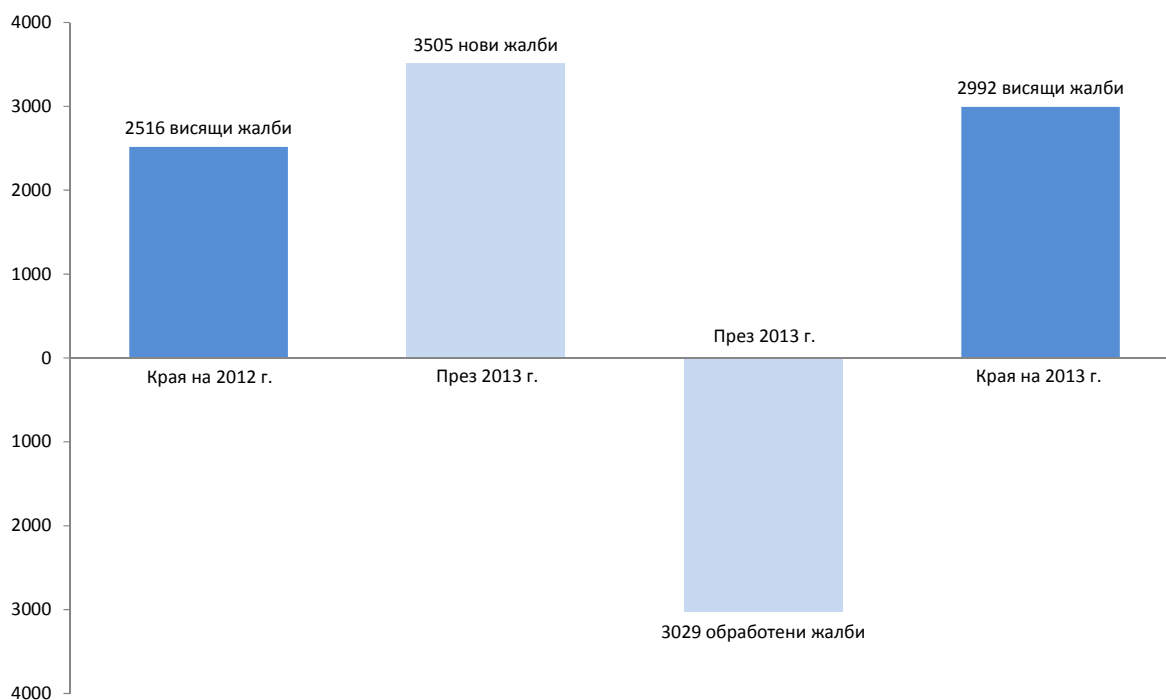
През 2013 г. гражданите, предприятията и организациите продължиха активно да сигнализират за потенциални нарушения на правото на ЕС. Комисията получи повече нови жалби (3 505), отколкото през която и да е от предходните три години (през 2012 г. бяха подадени 3 141 жалби, през 2011 г. — 3 115 жалби, а през 2010 г. — 3 349). В резултат на това през 2013 г. общият брой на жалбите, работата по които не е приключила, е нараснал с приблизително 19 %. В графиката по-долу са посочени основните данни¹⁸ за жалбите:

¹⁶ Вж. работния документ на службите на Комисията за повече подробности относно директивите, които не бяха транспонирани от държавите членки, и за съответните предложения за налагане на имуществени санкции.

¹⁷ Съобщение на Комисията до Съвета и до Европейския парламент относно осъвременяване на начина, по който се осъществяват контактите с жалбоподателя във връзка с прилагането на законодателството на Съюза, [COM\(2012\)154 final](#).

¹⁸ От сбора на висящите жалби, подадени през 2012 г., и новите жалби от 2013 г. ($2\,516 + 3\,505 = 6\,021$) е изваден броят на обработените жалби ($6\,021 - 3\,029 = 2\,992$).

Подадени и обработени жалби (2013 г.)



Нови жалби – Трите държави членки, срещу които са заведени най-много жалби, са:

- Италия: 472 жалби, повечето от които са свързани със заетостта (120 жалби), с вътрешния пазар и услугите (81) и с околната среда (64);
- Испания: 439 жалби, най-вече във връзка със заетостта (100 жалби), с правосъдието и с околната среда (по 65); и
- Германия: 297 жалби, свързани предимно с правосъдието (64 жалби), с вътрешния пазар и услугите (57) и с околната среда (53).

72% от новите жалби бяха съсредоточени в следните пет области на политиката: правосъдие (590), околна среда (520), вътрешен пазар и услуги (494), заетост (470) и данъчно облагане и митнически съюз (452).

Обработени жалби — След първоначална оценка на над 3 000 жалби през 2013 г., Комисията започна двустранни дискусии с държавите членки по 487 жалби, за да се изясни дали са нарушени разпоредбите на ЕС¹⁹. Жалбите, които доведоха до започването на двустранни дискусии, бяха най-често свързани с околната среда, с данъчното облагане и митническия съюз и с вътрешния пазар и услугите (в рамките на EU Pilot бяха

¹⁹ По останалата част от сигналите не са предприети по-нататъшни действия, тъй като законодателството на ЕС не е било нарушено, Комисията не е била компетентна да предприеме действия или кореспонденцията не е можело да се окачестви като жалба. Отбелязва се също, че в неотложни и извънредни случаи Комисията може да реши да изпрати официално уведомително писмо (член 258 от ДФЕС) до държавата членка без предварително двустранно обсъждане.

образувани съответно 82, 78 и 70 преписки) и засягаха по-специално следните държави членки:

- Италия: 57 новообразувани преписки в EU Pilot, повечето от които бяха свързани с жалби в областта на вътрешния пазар и услугите (14 нови преписки в EU Pilot), на околната среда (11) и на данъчното облагане и митнически съюз (6);
- Франция: 50 новообразувани преписки в EU Pilot, свързани най-вече с данъчното облагане и митническия съюз (13), със заетостта (7) и с предприятията и промишлеността (7); и
- Испания: 42 новообразувани преписки в EU Pilot, най-вече във връзка с жалби в областта на заетостта, на предприятията и промишлеността и на околната среда (съответно 9, 8 и 8 нови преписки в EU Pilot).

Европейският парламент известяваше Комисията за слабостите на начина, по който държавите членки въвеждат и прилагат правото на ЕС в следните области, посредством петиции и въпроси:

- *Околна среда:*
 - официални производства за установяване на неизпълнение на задължения вече са образувани срещу Италия поради предполагаемо неспазване на разпоредбите на ЕС относно емисиите от промишлеността и на принципа „замърсителят плаща“ в стоманодобивния завод ILVA (в Таранто)²⁰ и поради потенциално неправилното транспониране на някои разпоредби на Директивата за оценка на въздействието върху околната среда²¹; и
 - в EU Pilot бяха започнати разследвания поради други възможни нарушения на разпоредбите, свързани с управлението на отпадъците, с управлението на водите и с опазването на природата в шест други държави членки;
- *Вътрешни работи:* във връзка с времето за чакане на границата на Испания с Гибралтар²², сигнализирано от Европейския парламент и в многобройни жалби на граждани, Комисията проведе посещение на място, след което бяха отправени препоръки както до испанските, така и до британските органи²³;
- *Правосъдие:* Комисията започна разследване на дискриминация въз основа на религия и предприе действия, с допълнително официално уведомително писмо, във връзка с производство за установяване на неизпълнение на задължения,

²⁰ [IP/13/866](#).

²¹ Директива [2011/92/ЕС](#) относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда.

²² Официален вестник [2013/С 246/07](#).

²³ Официален вестник [2013/С 357/04](#).

образувано по-рано срещу Белгия поради неправилно прилагане на Регламента относно европейското изпълнително основание²⁴;

- *Транспорт:* Комисията изпрати на Австрия официално уведомително писмо относно евентуалното нарушаване на принципа за недискриминация при определянето на таксите за преминаване на прохода „Фелбертауерн“;
- *Здравеопазване:* Комисията започна шест разследвания на предполагаемо нарушение на разпоредбите на ЕС относно безопасността на храните, козметичните продукти и хуманното отношение към животните;
- *Данъчно облагане:* вследствие на инициативи на Европейския парламент Комисията изрази опасения по отношение на данъчните правила, които се прилагат за мобилните работници; и
- *Земеделие и развитие на селските райони:* Комисията започна разследване въз основа на въпрос на Европейския парламент, в който се съдържат твърдения за нарушаване на разпоредбите за биологичното земеделие.

2.1.2. СЛУЖЕБНО ОБРАЗУВАНИ ПРОИЗВОДСТВА

Освен че предприема действия по получени жалби, Комисията следи за правилното прилагане на правото на Съюза по своя собствена инициатива. През 2013 г. бяха започнати 1 023 разследвания (през 2012 г. този брой бе 791).

Транспортът, околната среда и правосъдието са трите области на политиката, в които бяха установени най-много потенциални неизпълнения на задължения (съответно 256, 199 и 144 нови преписки в EU Pilot). Основните засегнати държави членки бяха Италия, Гърция и Испания (съответно 67, 61 и 58 нови преписки в EU Pilot).

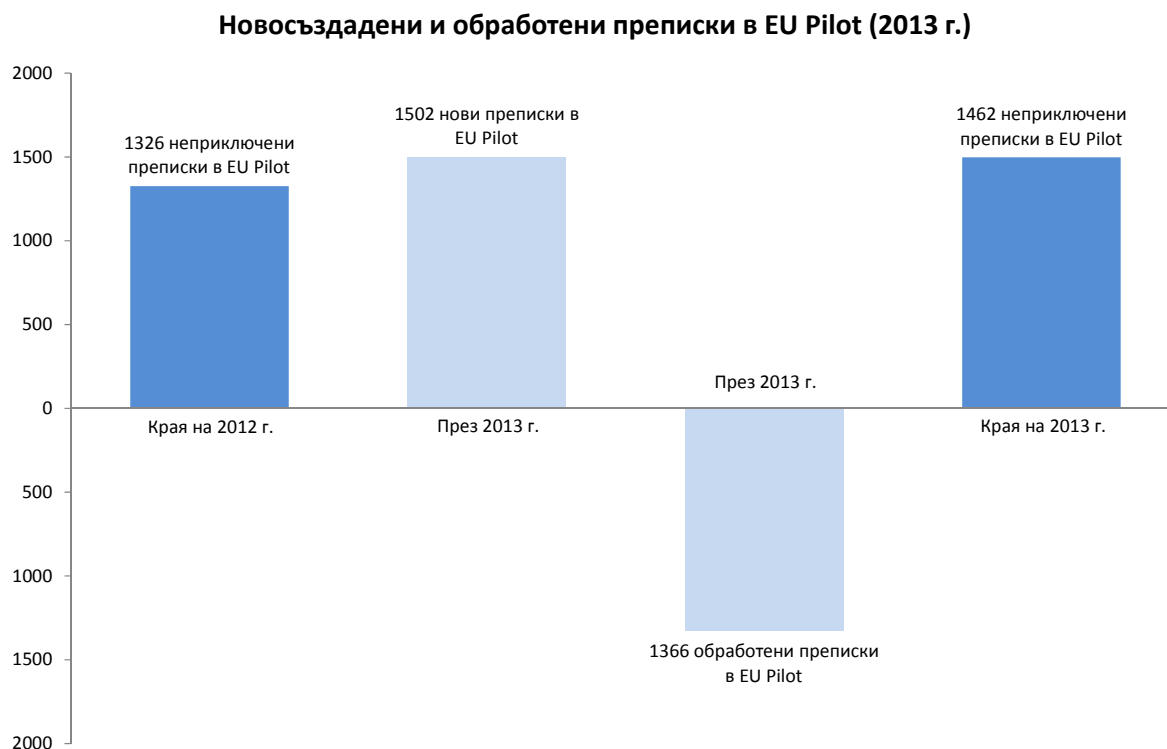
2.2. РЕШАВАНЕ НА ПРОБЛЕМИ

Целта на политиката на Комисията за установяване на неизпълнение на задължения е да се насърчава правилното прилагане на правото на ЕС във възможно най-кратки срокове. EU Pilot е инициатива на Комисията, имаща за цел да се разрешават проблеми, свързани с прилагането на правото на ЕС, в съответствие с правото на ЕС и да се отговаря на въпроси. С помощта на онлайн база данни и средство за комуникация EU Pilot предоставя възможност за бързо разрешаване на проблемите, тъй като по принцип процесът следва да приключи в срок от 20 седмици. Диалогът чрез EU Pilot улеснява постигането на изпълнение на задълженията, произтичащи от правото на ЕС, чрез бързо намиране на решение на проблемите, което е от полза за гражданите и за предприятията.

Броят на новите преписки в EU Pilot постепенно нарасна през последните три години (през 2011 г. бяха образувани 1 201 нови преписки, а през 2012 г. — 1 405). Поради това, въпреки че през 2013 г. Комисията намери решение по 16 % повече преписки в EU Pilot (1 366 в сравнение с 1 175), броят на неприключените преписки е с 10 % по-висок от

²⁴ Регламент (ЕО) № [805/2004](#) за въвеждане на европейско изпълнително основание при безспорни вземания.

предходната година. Представената по-долу графика показва основните данни от EU Pilot за 2013 г.²⁵:



1 502 нови преписки през 2013 г. — Тази цифра се състои от 479 преписки, образувани вследствие на жалби, и 1 023 нови преписки, образувани по собствена инициатива.

През 2013 г. са приключени 1 366 преписки — От 1 330-те обработени преписки в EU Pilot през 2013 г. Комисията приключи 934, тъй като държавите членки предоставиха задоволителен отговор. Това представлява разрешимост от 70,22 % за държавите членки — леко увеличение спрямо 2012 г. (68,34 %) ²⁶.

През 2013 г. по 396 преписки в EU Pilot бяха открити официални производства за установяване на неизпълнение на задължения (през 2012 г. тези преписки бяха 334 на брой). Те включват 79 преписки в областта на транспорта, 71 преписки в областта на околната среда и 50 преписки в областта на данъчното облагане и митническия съюз. Испания, Италия и Франция бяха с най-висок брой такива преписки в EU Pilot, по които бе образувано производство за установяване на неизпълнение на задължения (съответно 34, 33 и 32 преписки).

1 462 висящи преписки в EU Pilot — До края на 2013 г. повечето от образуваните преписки в EU Pilot засягаха Италия (147), следвана от Франция (112) и Испания (107). От

²⁵ От сбора на неприключените преписки в EU Pilot през 2012 г. и новите преписки от 2013 г. ($1\,326 + 1\,502 = 2\,828$) е изваден броят на обработените преписки ($2\,828 - 1\,366 = 1\,462$).

²⁶ Доклад на Комисията — 30-ти годишен доклад относно мониторинга върху прилагането на правото на ЕС (2012 г.), COM(2013) 726 final, стр. 7.

гледна точка на областите на политиката околната среда остана водещата област с 396 образувани преписки, следвана от правосъдието (210) и транспорта (200).

3. ПРОИЗВОДСТВА ЗА УСТАНОВЯВАНЕ НА НЕИЗПЪЛНЕНИЕ НА ЗАДЪЛЖЕНИЯ

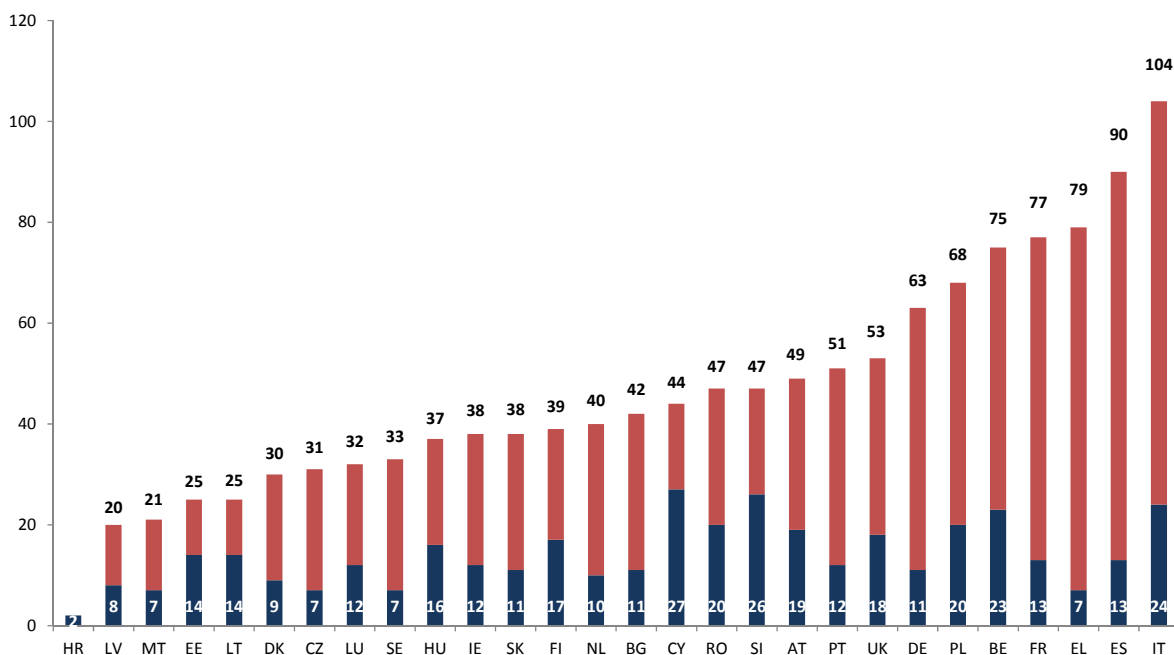
Ако държава членка не представи решение на предполагаемото нарушение на правото на ЕС и ако Комисията счита, че е извършено нарушение на задълженията, произтичащи от правото на ЕС, Комисията може да образува производство за установяване на неизпълнение на задължения по член 258 от ДФЕС²⁷ и в крайна сметка да отнесе спора до Съда. През 2013 г. Комисията откри 761 нови производства за установяване на неизпълнение на задължения. Италия получи най-много официални уведомителни писма от Комисията (58), следвана от Франция (44) и Испания (41). Що се отнася до областите на политиката, повечето нови производства бяха свързани с околната среда, транспорта и въпроси на здравеопазването (съответно 223, 94 и 69 официални уведомителни писма). Освен това през 2013 г. Комисията изпрати на държавите членки 217 мотивирани становища. Италия, Румъния и Белгия получиха най-много мотивирани становища — съответно 20, 15 и 14. Околната среда, енергетиката и данъчното облагане и митническият съюз са областите на политиката, в които Комисията изпрати на държавите членки най-много мотивирани становища (52, 38 и 29).

В края на миналата година останаха неприключени 1 300 производства за установяване на неизпълнение на задължения²⁸. Броят на тези висящи производства продължи да спада — от близо 2 100 през 2010 г. на 1 775 през 2011 г. и на 1 343 през 2012 г. Представените по-долу графики съдържат разбивка на общия брой на образуваните производства на производства за ненавременен транспониране и производства за неправилно транспониране/неправилно прилагане по държави членки и по области на политиката:

²⁷ Възможно е тя да го направи и на основание други разпоредби на ДФЕС, вж. бел. под линия № 2 по-горе.

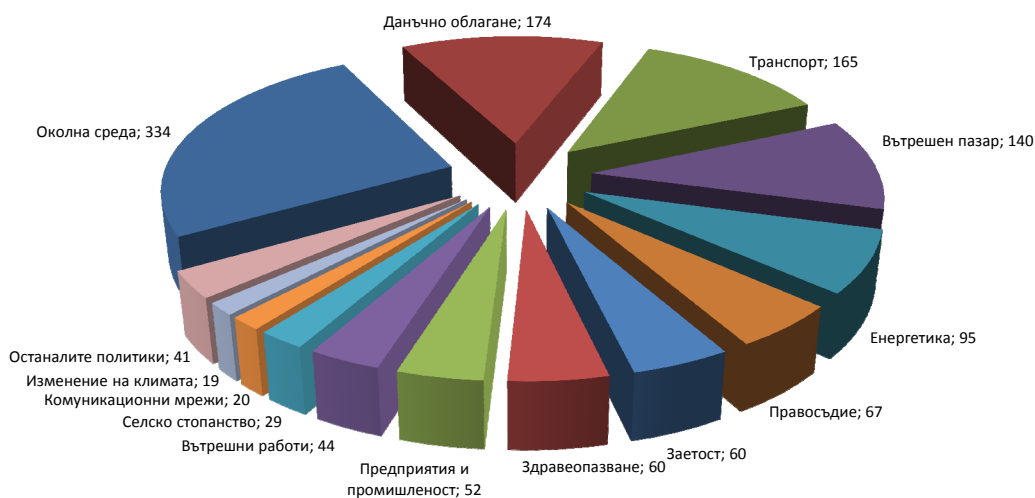
²⁸ Тук са включени всички производства, при които държавата членка е получила поне официално уведомително писмо от Комисията съгласно член 258 от ДФЕС.

**Брой производства за установяване на неизпълнение на задължения в ЕС-28
(31 декември 2013 г.)**



Синята част на лентите: неизпълнения на задължения, изразяващи се в ненавременно транспониране
Червената част на лентите: неизпълнения на задължения, изразяващи се в неправилно транспониране и/или неправилно прилагане на законодателството на ЕС
 Стойности, отбелязани в **черно**: общ брой на образуваните производства за установяване на неизпълнение на задължения срещу държавата членка

Производства за установяване на неизпълнение на задължения по области на политиката през 2013 г.



Диалогът между държавата членка и Комисията продължава по време на официалното производство, за да се насърчи спазването на разпоредбите във възможно най-кратък срок. Статистическите данни потвърждават, че държавите членки полагат големи усилия да отстранят своите нарушения, преди Съдът да постанови своето решение²⁹. През 2013 г.:

- Комисията приключи 484 преписки за установяване на неизпълнение на задължения след изпращане на официалното уведомително писмо;
- по 200 преписки беше намерено решение след изпращане на мотивирани становища до държавата членка; и
- 47 преписки бяха приключени (или оттеглени от Съда), след като Комисията реши да сезира Съда с тях.

Общо 731 преписки за установяване на неизпълнение на задължения бяха приключени, преди Съдът да постанови своето решение по силата на член 258 от ДФЕС, тъй като съответните държави членки бяха доказали, че изпълняват разпоредбите. През 2013 г. Съдът постанови 52 решения по силата на член 258 от ДФЕС, от които 31 (59,6%) бяха в полза на Комисията. Повечето от решенията на Съда бяха срещу Франция (8, като 2 от тях бяха в полза на държавата членка), Полша (6/2), Испания (5/0), Италия, Ирландия и Нидерландия (съответно 4/1, 4/1 и 4/2). Данъчното облагане (24), транспортът (11) и околната среда (7) са трите области на политиката, в които Съдът постанови най-голям брой решения през 2013 г.

Често държавите членки предприемат своевременно необходимите мерки за изпълнение на решението на Съда. При все това в края на 2013 г. Комисията прецени, че 113 решения, постановени по силата на член 258 от ДФЕС, все още не са изцяло изпълнени от съответните държави членки. Повечето от тези случаи засягаха Испания (14), Гърция (13) и Италия (12) и се отнасяха до околната среда (40), транспорта (18) и данъчното облагане и митническия съюз (17).

От тези 113 случая девет вече бяха отнесени за втори път до Съда по силата на член 260, параграф 2 от ДФЕС. По принцип решение на Съда по силата на член 260, параграф 2 от ДФЕС може да наложи плащането на еднократно платима сума и/или на (дневна или периодична) имуществена санкция на неизправната държава членка, която трябва да плати незабавно еднократно платимата сума, като същевременно плаща периодичната имуществена санкция, докато изпълни изцяло първото и второто решение на Съда. През 2013 г. бяха постановени пет съдебни решения по силата на член 260, параграф 2 от

²⁹ Посочените цифри са изчислени общо 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 транспорт на директиви от държавите членки).

ДФЕС. Съдът наложи периодични имуществени санкции на Белгия³⁰, Чешката република³¹, Люксембург³² и Швеция³³, но отхвърли иска на Комисията срещу Германия³⁴.

4. НАПРЕДЪК В ОБЛАСТТА НА ПОЛИТИКИТЕ

Точното и навременно транспониране и прилагане на правото на ЕС представлява елемент на по-широкообхватната програма за интелигентно регулиране на Комисията.

4.1. РЕГУЛАТОРНА ПРИГОДНОСТ НА ЕС

Във връзка със Съобщението си от 2012 г. относно регулаторната пригодност³⁵ Комисията изпълни през 2013 г. Програмата за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT). REFIT включва картографиране и преглед на достиженията на правото на ЕС с цел да се гарантира, че законодателството е подходящо за постигането на желаните цели и че се отстраняват ненужните бюрократични пречки и тежести, като същевременно се запазват ползите, които носи законодателството на ЕС. REFIT посочва областите, в които Комисията ще направи предложение за опростяване на законодателството и за намаляване на регулаторната тежест, няма да предприеме действия, ще оттегли или отмени предложения, както и областите, в които ще направи анализ, за да установи къде тежестта може да бъде намалена. Първите резултати бяха публикувани под формата на работен документ на службите на Комисията³⁶, последван от съобщение³⁷, в което са набелязани конкретни действия за законодателно изменение, отмяна, оттегляне и оценка. В съобщението се потвърждава, че повтарящите се проблеми в правоприлагането, също следва да бъдат разгледани в контекста на REFIT.

-
- ³⁰ Решение по дело Комисия/Белгия, [C-533/11](#) (еднократно платима сума — 10 000 000 EUR; периодична имуществена санкция — 859 404 EUR за всеки шестмесечен период на неизпълнение на съдебното решение по член 258 от ДФЕС).
- ³¹ Решение по дело Комисия/Чешка република, [C-241/11](#) (еднократно платима сума — 250 000 EUR; без дневна имуществена санкция).
- ³² Решение по дело Комисия/Люксембург, [C-576/11](#) (еднократно платима сума — 2 000 000 EUR; периодична имуществена санкция — 2 800 EUR за всеки ден неизпълнение на съдебното решение по член 258 от ДФЕС).
- ³³ Решение по дело Комисия/Швеция, [C-270/11](#) (еднократно платима сума — 3 000 000 EUR; без дневна имуществена санкция).
- ³⁴ Решение по дело Комисия/Германия, [C-95/12](#) (без периодични имуществени санкции).
- ³⁵ Съобщение на Комисията относно регулаторната пригодност на ЕС ([COM\(2012\) 746 final](#)). Това съобщение бе последвано от друго съобщение — „Пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT): резултати и следващи стъпки“ ([COM\(2013\) 685 final](#)).
- ³⁶ REFIT: картографиране на достиженията на правото на ЕС, първоначалните резултати — [SWD\(2013\) 401 final](#).
- ³⁷ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT): резултати и следващи стъпки, [COM\(2013\) 685 final](#).

4.2. ПЛАНОВЕ ЗА ПРИЛАГАНЕ

За да подпомогне компетентните национални органи в обезпечаването на правилното транспониране и прилагане на разпоредбите на ЕС, Комисията си сътрудничи във все по-голяма степен с държавите членки по плановете за изпълнение. В тези планове се посочват основните рискове за навременното и правилно прилагане на новите (или изменени) законодателни актове на ЕС и съдържат предложения до националните органи за мерки за смекчаване на тези рискове.

Планове за изпълнение съпътстваха предложенията на Комисията, наред с друго, относно следното:

- намаляването на националните емисии на някои атмосферни замърсители³⁸;
- изменението на Директивата³⁹ за установяване на общностна рамка за ядрената безопасност на ядрените инсталации⁴⁰;
- регламентирането на платежните услуги във вътрешния пазар⁴¹;
- укрепването на презумпцията за невинност и на правото на лицата да присъстват на съдебния процес в наказателното производство⁴²;
- процесуалните гаранции за децата, заподозрени или обвиняеми по наказателни производства⁴³;
- временната правна помощ за заподозрените или обвиняемите, които са задържани, и правната помощ при производствата по европейска заповед за арест⁴⁴;
- пакетните туристически пътувания и комбинираните пътнически услуги с помощта на посредник⁴⁵; и
- някои правила за уреждане на искове за обезщетение по националното право за нарушения на разпоредбите в областта на конкуренцията⁴⁶.

38 [COM\(2013\) 920](#).

39 Директива [2009/71/ЕВРАТОМ](#) за установяване на общностна рамка за ядрената безопасност на ядрените инсталации.

40 [COM\(2013\) 343](#).

41 [COM\(2013\) 547](#).

42 [COM\(2013\) 821](#) и [SWD\(2013\) 500](#).

43 [COM\(2013\) 822](#) и [SWD\(2013\) 492](#).

44 [COM\(2013\) 824](#) и [SWD\(2013\) 499](#).

45 [COM\(2013\) 512](#) и [SWD\(2013\) 266](#).

46 [COM\(2013\) 404](#).

4.3. ОБЯСНИТЕЛНИ ДОКУМЕНТИ

Държавите членки имат за задача да транспонират точно и навреме директивите, а ролята на Комисията като пазител на Договорите е да проверява дали това е направено. За тази цел информацията, която държавите членки предоставят на Комисията, трябва да бъде ясна и точна. През 2011 г. европейските институции и държавите членки, създадоха нова рамка, съгласно която държавите членки предоставят подкрепяща информация за начина, по който са транспонирали директивите в своето законодателство. Беше договорено, че такава подкрепяща информация („обяснителни документи“) ще бъде предоставяна в обосновани случаи заедно с мерките за транспониране на директиви.

През ноември 2013 г. Комисията представи доклад за прилагането на новата рамка⁴⁷, според който от 1 ноември 2011 г. насам в момента на представянето на предложение са били изискани 29 обяснителни документа. Отправени са били други 19 искания, свързани с предложения, по които се очаква решението на съзаконодателите, към 1 ноември 2011 г.

Цялостна оценка на новата рамка не беше възможна през 2013 г., тъй като първата директива, приета през декември 2011 г., трябваше да бъде транспонирана от държавите членки едва до края на 2013 г.⁴⁸ Поради това по-пълна оценка ще бъде възможна едва след като Комисията получи обяснителни документи за по-представителен брой директиви. Комисията ще докладва на Европейския парламент и на Съвета за развитието на ситуацията в предстоящите годишни доклади.

4.4. ПРОЗРАЧНОСТ — ДОСТЪП ДО ДОКУМЕНТИ, СВЪРЗАНИ С ПРОИЗВОДСТВА ЗА УСТАНОВЯВАНЕ НА НЕИЗПЪЛНЕНИЕ НА ЗАДЪЛЖЕНИЯ

Съдът постанови решението си по случай във връзка с молба на организация за достъп до документи на Комисията, свързани с разследването на потенциално нарушение на правото на ЕС от страна на държава членка⁴⁹.

Съдът потвърди, че от гледна точка на публичния достъп до документи Комисията може да третира цялото съдържание на административната си преписка като принадлежащо към една-единствена категория документи по време на етапа на разследване от производството за установяване на неизпълнение на задължения (включително EU Pilot). Комисията има право да прилага обща презумпция, че оповестяването на който и да е документ през тази фаза ще навреди на защитата на целта на разследванията, а именно да се даде възможност на държавата членка да изпълни своите задължения и да упражни правото си да се защити. Съответно Комисията не е нарушила Регламента за достъпа до

⁴⁷ [COM\(2013\) 788 final](#).

⁴⁸ Директива [2011/98/ЕС](#).

⁴⁹ Съединени дела [C-514/11 P](#) и [C-605/11 P](#).

документи, държани от институциите на ЕС⁵⁰, когато е отказала да предостави достъп до цялата документация през периода на разследване.

Освен това Съдът потвърди предходната си съдебна практика⁵¹, що се отнася до правото на Комисията на лична преценка по отношение на производствата за установяване на неизпълнение на задължения по член 258 от ДФЕС. По-конкретно жалбоподателят няма право в контекста на това производство да изисква от Комисията да излезе с конкретно становище или да предяви иск срещу държавата членка. Освен това Комисията е тази, която трябва да прецени доколко е целесъобразно да предприеме действия срещу държавата членка, да установи кои разпоредби на ЕС са нарушени и да определи графика на своите процесуални действия.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Високият и нарастващ брой на жалбите сочи, че гражданите осъзнават във все по-голяма степен ползите, които произтичат от пълното и правилно прилагане на разпоредбите на ЕС. Същевременно това е показател за очакването, че прилагането на правото на ЕС налага полагането на по-големи усилия от страна на държавите членки и постоянен мониторинг от страна на Комисията.

Навременното транспониране на директивите остава основен приоритет в контекста на политиката на Комисията в областта на правото на ЕС и сроковете за транспониране ще бъдат строго прилагани. Въпреки че навременното транспониране на директивите остава предизвикателство в много държави членки, Дания, Латвия и Малта поддържат много нисък брой производства за ненавременно транспониране през последните три години. Гърция и Чешката република постигнаха добър напредък по отношение на намаляването на броя на своите производства за ненавременно транспониране през същия период.

Цялостното намаление на броя на официалните производства за установяване на неизпълнение на задължения през последните пет години (от близо 2 900 на 1 300) отразява отчасти факта, че е намерено решение на проблеми с помощта на EU Pilot. Структурираният диалог посредством EU Pilot е доказал своята ефективност по отношение на ранното намиране на решение на потенциални неизпълнения на задължения, което носи ползи както за гражданите, така и за предприятията. Ситуацията е различна в отделните държави членки. Чешката република и Португалия успяха да намалят наполовина броя на производствата за установяване на неизпълнение на задължения, образувани срещу тях през този период. Нидерландия и Люксембург също подобриха значително своите резултати. Броят на производствата за установяване на неизпълнение на задължения срещу Словения, Кипър и Румъния нарасна през

⁵⁰ Регламент (ЕО) № [1049/2001](#) относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията.

⁵¹ Решение по дело Star Fruit/Комисия, [C-247/87](#) (точка 11); решение по дело Sonito и др./Комисия, [C-87/89](#) (точка 6) и решение по дело Ruipérez Aguirre и АТС Petition/Комисия, C-111/11 P ([определение](#) от 14 юли 2011 г., точки 11 и 12).

последните пет години, въпреки че общият брой на техните производства е на средното равнище.

Комисията ще продължи да следи активно за прилагането на правото на ЕС. Това включва оказване на проактивно съдействие на държавите членки и ако е необходимо, започване на официални производства за установяване на неизпълнение на задължения, за да се гарантира пълно съблюдаване на задълженията, произтичащи от правото на ЕС, в целия Съюз.