



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 13 октомври 2022 г.
(OR. en)

13548/22

INST 372
POLGEN 134
COMPET 792
CODEC 1517

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От: Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-жа Martine DEPREZ, директор

Дата на получаване: 13 октомври 2022 г.

До: Генералния секретариат на Съвета

№ док. Ком.: COM(2022) 518 final

Относно: СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ Осигуряване на съблюдаването на правото на ЕС за Европа, която постига резултати

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2022) 518 final.

Приложение: COM(2022) 518 final



Брюксел, 13.10.2022 г.
COM(2022) 518 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

**Осигуряване на съблюдаването на правото на ЕС за Европа, която постига
резултати**

Осигуряване на съблюдаването на правото на ЕС за Европа, която постига резултати

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Европейският съюз е правова общност, която се базира на общи ценности, споделяни от държавите членки. В самата му основа са залегнали прилагането и осигуряването на съблюдаването на правото на ЕС и зачитането на върховенството на закона. Правото е най-големият актив на ЕС, чрез който той предоставя ползи за хората, предприятията и околната среда. Принципът на предимство на правото на ЕС се основава на принципа на равенство пред Договорите. Той гарантира равни права за всички в целия ЕС, което означава, че всички разпоредби на правото на ЕС следва да имат еднакъв смисъл и да се прилагат по един и същ начин във всички държави членки. Правото е основата, на която ЕС може да извлече максимална полза от вътрешния пазар, да стимулира прехода ни към по-екологична и по-цифровизирана Европа и да защитава и утвърждава нашите ценности, ефективното съдебно сътрудничество и сигурността на нашия Съюз. Ето защо основаната на правила система заема централно място във визията на ЕС в Европа и по света — предпоставка за справедливост, демокрация и зачитане на основните права. Комисията е решена да засили работата си за насърчаване и утвърждаване на правата на хората, основните свободи и върховенството на закона. Ключови работни направления, като например годишните доклади относно върховенството на закона¹, Планът за действие за европейската демокрация² и обновената стратегия за прилагане на Хартата на основните права на ЕС³ („Хартата“), са израз на значителното активизиране на работата за укрепване на правните и демократичните основи на ЕС.

Осигуряването на съблюдаването на правото на ЕС е от основно значение за постигането на тази цел. Това е една от основните задачи на Комисията, като Договорите за ЕС, подписани от държавите членки, възлагат на Комисията ролята на „пазител на Договорите“⁴ и на правото на ЕС в по-широк смисъл. Поради тази всеобхватна роля Комисията носи основна отговорност за осигуряване на съблюдаването. Ключов начин, по който тя изпълнява тази роля, е да работи с държавите членки и да наблюдава изпълнението и прилагането от тяхна страна на правото на ЕС. В настоящото съобщение се описва по-подробно как Комисията изпълнява тази задача при разработването на законодателството на ЕС, при неговото транспониране в националното право, изпълнение и прилагане на практика. Така както Комисията се съсредоточава върху защитата на върховенството на закона, като предотвратява възникването на проблеми, така най-добрият начин за осигуряване на съблюдаването на правото на ЕС е на първо място да се предотврати извършването на

¹ Съобщение на Комисията „Доклад относно върховенството на закона за 2022 г., Ситуация в областта на върховенството на закона в Европейския съюз“, COM(2022) 500 final.

² Съобщение на Комисията „План за действие за европейската демокрация“, COM/2020/790 final.

³ Съобщение на Комисията „Стратегия за подобряване на прилагането на Хартата на основните права в ЕС“, COM(2020) 711 final.

⁴ Член 17 от Договора за Европейския съюз.

нарушения. Ежедневното сътрудничество между Комисията и държавите членки е от съществено значение, за да се гарантира спазването на изискванията на ранен етап. Като крайна мярка обаче производствата за установяване на неизпълнение на задължения, включително възможността за предявяване на иск срещу държавите членки пред Съда на Европейския съюз, често са необходими за справяне с нарушения на правото на ЕС.

Ефективното осигуряване на съблюдаването гарантира, че хората и предприятията в ЕС се ползват възможно най-скоро от предимствата на съвместно договорените правила и могат да разчитат, че основните им права се зачитат по всяко време, независимо къде живеят или работят в ЕС. Ето защо Комисията подкрепя държавите членки на ранен етап от процеса на интегриране на правилата на ЕС в техния правен ред, за да се гарантира, че правото на ЕС се изпълнява и прилага правилно от самото начало. Това обяснява също така защо броят на производствата за установяване на неизпълнение на задължения сам по себе си не е непременно добра мярка за усилията на Комисията за осигуряване на съблюдаването, чиято цел е да се избегне извършването на нарушения и, ако възникнат такива, те да бъдат коригирани възможно най-бързо.

Освен Комисията и националните правителства, други участници също играят ключова роля за ефективното прилагане на правото на ЕС. Някои от тях имат официална роля, като например националните съдилища, националните органи за защита на конкуренцията и регулаторните органи или законоустановени органи като органите за защита на потребителите или независимите надзорни органи за защита на данните. Гражданското общество и отделни лица също спомагат за привличане на вниманието към възможни нарушения и необходимостта от преодоляването им.

В настоящото съобщение се посочва как Комисията е задълбочила и развила работата си за осигуряване на съблюдаването с цел да гарантира, че правото на ЕС се спазва по еднакъв начин във всички държави членки, и да увеличи максимално конкретните ползи от своята работа по изпълнението и осигуряването на съблюдаването в ежедневието на хората в ЕС⁵.

II. ИЗВЛИЧАНЕ НА ВСИЧКИ ПОЛЗИ ОТ ПРАВОТО НА ЕС

Хората и предприятията разчитат на бързо и правилно изпълнение или транспониране в националното право на съвместно договорените правила на ЕС и на прилагането им от страна на държавите членки. Ето защо осигуряването на съблюдаването на правилата на ЕС е от съществено значение за изпълнението на политиките на ЕС и е неразривно свързано с изготвянето на политиките. Законодателството на ЕС преминава през щателен процес на оценка на съществуващото национално законодателство и законодателство на ЕС, консултации с обществеността и оценка на екологичното,

⁵ Настоящото съобщение надгражда и не заменя предишните съобщения, които определят оперативната рамка и правилата за действията на Комисията във връзка с жалби и нарушения. Вж. по-специално съобщението на Комисията „Право на ЕС: по-добри резултати чрез по-добро прилагане“ (C(2016) 8600), (наричано по-нататък „Съобщението от 2016 г.“).

социалното и икономическото въздействие⁶. Приемането му е резултат от приобщаващ и прозрачен законодателен процес, в който участват Европейският парламент и Съветът, така че политиките и създателите на политики са се произнесли относно начина, по който обсъжданите закони ще бъдат прилагани на практика. За да се постигне предвиденото въздействие на приетите актове, те трябва да се прилагат във всички държави членки по начин, който е пълен, правилен, еднакъв и своевременен.

Възможност за хората да работят и да извършват стопанска дейност навсякъде в ЕС

Правилата на ЕС за **взаимно признаване на професионалните квалификации** улесняват професионалистите да предоставят услуги в целия ЕС, като същевременно гарантират по-добра защита на потребителите. Държавите членки обаче въведоха тези правила по непоследователен начин, като в някои държави членки процедурите за работниците и самостоятелно заетите лица са по-тежки, отколкото в други. В резултат на производствата за установяване на неизпълнение на задължения държавите членки измениха законодателството си, като гарантираха, че гражданите и предприятията се възползват от предимствата на тези правила. Освен това, вследствие на сътрудничеството в рамките на Работната група по въпросите на правоприлагането във връзка с единния пазар, държавите членки извадиха 217 професии от списъка на професиите, за които е необходима предварителна проверка, което улесни работниците при предоставянето на услуги в тези държави членки.

Подобрената координация на националните **системи за социална сигурност** на държавите членки също помага на хората да упражняват ефективно правото си на свободно движение. За да защити свободното движение на работниците и координацията на системите за социална сигурност, Комисията започна процедури срещу две държави членки, които предоставят по-малки суми за семейни обезщетения на граждани на ЕС, работещи там, когато техните деца живеят в държава членка, в която разходите за живот се считат за по-ниски. В един от тези случаи позицията на Комисията вече беше потвърдена от Съда, който постанови, че индексването на семейните обезщетения в зависимост от държавата на пребиваване на децата бенефициери е незаконно.

Механизмът за сътрудничество **SOLVIT** за разрешаване на трансгранични проблеми дава възможност за по-ранно установяване на евентуални нарушения на правото на ЕС и може да осигури незабавна защита за засегнатите предприятия или физически лица. В рамките на механизма се разглеждат практическите проблеми и пречки, с които хората се сблъскват, когато работят, живеят или извършват стопанска дейност в други държави членки⁷. Националните органи, които съставляват мрежата SOLVIT,

⁶ В съответствие с Насоките за по-добро регулиране, 3.11.2021 г. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_bg

⁷ Препоръка на Комисията от 17 септември 2013 г. относно принципите, приложими за SOLVIT, C(2013) 5869 final.

работят заедно при прилагането на правилата на ЕС и използват широко помощта и експертния опит, предоставени от Комисията⁸. Националните центрове SOLVIT не само намират решения за множество отделни ситуации, но също така помагат за откриването и решаването на структурни проблеми, свързани с прилагането на правото на ЕС⁹.

Неспазването на правилата струва скъпо. То може да доведе до забавяне или стесняване на обхвата на защитата на основните права, което подкопава права като равното третиране и свободното движение. То може да затвърди тежестта за гражданите и предприятията. То може да доведе до трайни екологични щети. То може да доведе до забавяне или отслабване на защитата на потребителите или работниците или защитата на лицата, търсещи убежище. Особено значимо е въздействието върху хората, които работят или пътуват през граница или пресичат границите с друга цел¹⁰ и които трябва да се адаптират към различни правила в зависимост от това как се прилага правото на ЕС. Неправилното прилагане на правилата на ЕС също така нарушава конкуренцията на единния пазар, като подкопава еднаквите условия на конкуренция за предприятията в целия ЕС.

Когато държавите членки нарушават правилата на ЕС, като въвеждат или толерират пречки в рамките на единния пазар с цел да се създадат предимства за предприятията, потенциалните ползи често са краткосрочни, докато трайното въздействие върху предприятията може да бъде много по-вредно, като значително ограничава всички предприятия да се възползват от възможностите, предоставяни от единния пазар¹¹.

Разходи за неправилно или непълно прилагане на правилата

Съществуващите пречки в рамките на **единния пазар** често се дължат на неправилно или непълно прилагане на Договорите и законодателството на ЕС¹². МСП и стартиращите предприятия са особено засегнати, тъй като те са първите, които страдат от административната тежест и сложността, особено когато извършват стопанска дейност през граница в рамките на единния пазар. Неправилното прилагане на правилата също така възпрепятства икономииите от мащаба, предлагани

⁸ Работен документ на службите на Комисията: 'SOLVIT's Helping Hand in the Single Market: celebrating 20 years', SWD(2022) 325 final.

⁹ https://ec.europa.eu/solvit/index_bg.htm

¹⁰ Например с цел образование, здравеопазване, културни и други развлекателни дейности и др.

¹¹ Съобщение на Комисията „Дългосрочен план за действие за по-добро изпълнение и ефективно прилагане на правилата на единния пазар“, COM(2020) 94 final.

¹² Съобщение на Комисията „Установяване и преодоляване на пречките пред единния пазар“, COM(2020) 93 final.

от единния пазар, което е в ущърб на интересите на потребителите. Непоследователните правила особено вредят на трансграничните региони¹³.

Стриктното налагане на съблюдаването на **правилата в областта на конкуренцията** е от съществено значение, за да могат предприятията и потребителите да се възползват от предимствата на единния пазар. Неправилното прилагане на тези правила подкопава еднаквите условия на конкуренция за предприятията и следователно може да изправи потребителите пред по-високи цени и по-малък избор.

Изпълнението на **политиките** и законодателството на ЕС **в областта на околната среда** е не само от съществено значение за опазването на природата, но и разкрива нови възможности за икономически растеж, създаване на работни места и конкурентоспособност. Цялостното изпълнение на европейското законодателство в областта на околната среда може също така да доведе до икономии в размер на 55 млрд. евро годишно за икономиката на ЕС в резултат на намалени разходи за здравеопазване и по-малко преки разходи за околната среда¹⁴.

Ползи от бързото изпълнение на новите данъчни правила на ЕС

През 2021 г. влязоха в сила нови правила за **данъка върху добавената стойност (ДДС) за електронната търговия** като част от работата за осигуряване на по-равнопоставени условия на конкуренция и опростяване на правилата за ДДС. Онлайн продавачите вече могат да се регистрират на електронен портал („обслужване на едно гише“), където да изпълняват всички свои задължения за ДДС при продажби в рамките на ЕС. Комисията предостави подкрепа и насоки относно новите правила както на държавите членки, така и на засегнатите заинтересовани страни. Това спомогна за гладкото прилагане на новите правила за ДДС в областта на електронната търговия и за събирането чрез новия портал на 8,8 млрд. евро приходи от ДДС, включително 700 млн. евро нови приходи от ДДС¹⁵, и регистрацията на 100 000 онлайн продавачи чрез електронната платформа.

Пълното и последователно прилагане на правилата на ЕС от страна на държавите членки е важно за правната сигурност и доверието на хората и предприятията в националните институции и в ЕС като цяло. Това важи с особена сила, когато става въпрос за нашите споделени ценности, основните права, върховенството на закона, четирите основни свободи на ЕС и функционирането на единния пазар. В стремежа към постигането на Съюз на равенство е от ключово значение равенството и

¹³ Доклад на Комисията „Граничните региони на ЕС: живи лаборатории на европейската интеграция“, COM (2021) 393 final, и Съобщение на Комисията „Насърчаване на растежа и сближаването в граничните региони на ЕС“, COM (2017) 534 final.

¹⁴ Повече подробности са представени в проучването [Update of the costs of not implementing EU environmental law](#), COWI и Eunomia, 2019 г. (Актуализиране на разходите от неприлагането на правото на ЕС в областта на околната среда)

¹⁵ Данни, валидни за първите шест месеца от дейността ([New EU VAT rules for e-commerce: Updated revenue figures point to a successful implementation \(europa.eu\)](#)).

недискриминацията да се зачитат в целия ЕС и гражданите да могат да се ползват от еднакво равнище на защита на правата си, независимо от това къде живеят в ЕС.

Защита на гражданството на ЕС

През последните години схемите за предоставяне на гражданство срещу инвестиции („златен паспорт“) в някои държави членки бяха повод за голяма загриженост. Системното предоставяне на гражданство, а оттам и на гражданство на ЕС, в замяна на предварително определено плащане и без действителна връзка с държавата членка, е в нарушение на понятието за гражданство на ЕС, както и на принципа на лоялно сътрудничество. То също така поражда сериозни рискове по отношение на сигурността, изпирането на пари, отклонението от данъчно облагане и корупцията. За да остане твърдо на позицията, че гражданството на ЕС не се продава и че всяка съществуваща схема за предоставяне на гражданство срещу инвестиции трябва да бъде незабавно отменена, Комисията започна нови по рода си производства за установяване на неизпълнение на задължения срещу две държави членки, като впоследствие предяви иск пред Съда на ЕС срещу една от тях. Освен това Комисията поддържа контакт с друга държава членка, която междуременно премахна своя режим за предоставяне на гражданство срещу инвестиции.

Отстояване на равенството и недискриминацията

Зачитането на човешкото достойнство и равенството са основни ценности на ЕС, залегнали в член 2 от Договора за Европейския съюз. Тези ценности не са просто етични стандарти, а основни права, залегнали в Хартата¹⁶, и общи принципи на правото на ЕС. Комисията предприе стъпки за защита на правата на ЛГБТИК и в крайна сметка предяви иск пред Съда на ЕС срещу една държава членка във връзка с националното законодателство, което дискриминира хората въз основа на тяхната сексуална ориентация или пола идентичност.

Що се отнася до равенството между половете, и по-специално във връзка със социалното осигуряване, Комисията предприе действия срещу държава членка във връзка с нейното пенсионно законодателство, което непряко дискриминира жените при изчисляването на осигурителния период, необходим за придобиването на право на пенсия.

Защита на свободата на медиите

Гарантирането на свободата на медиите и свободата на словото е в основата на едно отворено, демократично и устойчиво цифрово общество. Доставчиците на медийни услуги трябва да имат достъп до пазара при недискриминационни, пропорционални и обективно обосновани условия, така че да могат да работят свободно и независимо навсякъде в Европейския съюз. Комисията предяви иск пред Съда на ЕС срещу държава членка за нарушаване на правилата на вътрешния пазар в областта на

¹⁶ Правото на недискриминация е залегнало в Хартата, която забранява дискриминацията на каквото и да е основание.

телекомуникациите и за нарушаване на свободата на словото, залегнала в Хартата.

Подкрепа за законната миграция и равното третиране на гражданите на трети държави

Същевременно привличането на таланти от трети държави обогатява нашето общество и благоприятства нашите икономики. Правилата на ЕС предвиждат общи условия за влизане и пребиваване за определени категории граждани на държави извън ЕС и равно третиране с гражданите на ЕС в няколко области. Комисията предприе стъпки срещу няколко държави членки поради въвеждането на необосновани пречки за гражданите на трети държави да получат достъп до работни места и да упражняват дейност като самостоятелно заети лица. Комисията също така започна производства за установяване на неизпълнение на задължения във връзка с прекомерна тежест при обработването на разрешения на ЕС¹⁷. В резултат на това няколко държави членки измениха националното си законодателство, за да се съобразят с правото на ЕС, което направи по-лесно и по-привлекателно за квалифицирани граждани на трети държави да пребивават и работят в Европа.

Борба с расистката и ксенофобската реч на омразата и престъпленията от омраза

Речта на омразата и престъпленията от омраза не само нанасят вреди на засегнатите лица и на обществото като цяло, но и уронват ценностите на ЕС. Ключът към постигането на ефективно осигуряване на съблюдаването е да се ускори изпълнението на Рамковото решение от 2008 г. относно борбата с речта на омразата и престъпленията от омраза¹⁸. Комисията е решена да гарантира ефективно инкриминиране на речта на омразата и престъпленията от омраза и тази стратегия доведе до значителен напредък в изпълнението във всички държави членки. В това отношение нейното намерение да пристъпва към производства за установяване на неизпълнение на задължения, когато това е необходимо, беше потвърдено отново в нейния План за действие на ЕС срещу расизма¹⁹. След поредица от производства за установяване на неизпълнение на задължения, образувани между 2020 г. и 2021 г., няколко държави членки започнаха процедури за изменение на своето законодателство или вече приеха нови законодателни промени. Например измененията, приети в една държава членка, засилват инкриминирането и наказателното преследване на речта на омразата и престъпленията от омраза и подобряват защитата на малцинствата от тези престъпления.

Обединяване на силите срещу тероризма

Терористичните актове представляват едно от най-сериозните нарушения на

¹⁷ https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/legal-migration-and-integration/work/single-permit-work_en

¹⁸ Рамково решение 2008/913/ПВР от 28 ноември 2008 г. относно борбата с определени форми и прояви на расизъм и ксенофобия посредством наказателното право.

¹⁹ Съобщение на Комисията „Съюз на равенство: План за действие на ЕС за борба с расизма за периода 2020—2025 г.“, COM(2020) 565 final.

основните свободи, на които се основава Съюзът. Терористичните нападения в държавите — членки на ЕС, категорично напомниха, че полицията и прокурорите се нуждаят от по-добри инструменти за предотвратяване и борба с терористичните престъпления. Директивата от 2017 г. относно борбата с тероризма²⁰ е крайъгълният камък на наказателноправните действия на държавите членки в отговор на тероризма и е ключова част от рамката на Съюза на сигурност на ЕС. Комисията започна производства срещу няколко държави членки, за да гарантира, че са налице правните условия, които позволяват на националните органи да си сътрудничат и да обменят информация относно терористични заплахи.

III. ИЗПЪЛНЕНИЕ И ПРИЛАГАНЕ НА ПРАВОТО НА ЕС: ОБЩО УСИЛИЕ

Комисията следи за спазването на правото на ЕС от страна на държавите членки и използва различни инструменти за насърчаване и налагане на правилното му прилагане, включително производства за установяване на неизпълнение на задължения. За ефективното прилагане и осигуряване на съблюдаването на място обаче е необходимо и редица други участници да изпълняват своята роля. Осигуряването на съблюдаването означава сътрудничество и съвместна работа, на първо място, с държавите членки, както и със специализираните органи, като органите за защита на потребителите или за защита на данните, органите за защита на конкуренцията и регулаторните органи, НПО, предприятията и обществеността. За да може системата да функционира ефективно, тя разчита както на пълната ангажираност на националните органи, отговорни за правилното прилагане и осигуряване на съблюдаването на правото, така и на участието на обществеността, гражданското общество, предприятията и други участници, за да се установят евентуални нарушения.

Националните съдилища са съдилища на ЕС, когато прилагат правото на ЕС, и те играят особено важна роля във веригата на осигуряване на съблюдаването. Когато правата на гражданите или предприятията на ЕС са засегнати в рамките на държавите членки, те трябва да получат достъп до бърза и ефективна национална правна защита в съответствие с принципа на ефективна съдебна защита²¹. Ето защо те трябва да бъдат независими, безпристрастни и установени със закон.

Същевременно съдилищата в държавите членки имат правото (а в някои случаи дори и задължението) да задават въпроси на Съда на ЕС, ако не са сигурни как да тълкуват или прилагат правото на ЕС. Този диалог чрез преюдициални запитвания до Съда на ЕС е от съществено значение за еднаквото прилагане на правото на ЕС въз основа на принципа на предимство на правото на ЕС и за отстояването на правата на

²⁰ Директива (ЕС) 2017/541 от 15 март 2017 г. относно борбата с тероризма.

²¹ Член 19, параграф 1, втора алинея от Договора за Европейския съюз и член 47 от Хартата на основните права на ЕС.

гражданите²². Комисията системно използва правото си да представя становища във всички производства по преюдициални въпроси пред Съда²³. Ако Съдът установи нарушение на правото на ЕС, запитващата юрисдикция е длъжна да отстрани това нарушение в конкретния случай, с който е сезирана.

Освен това Комисията не само следи за спазването на решението от страна на отделните държави членки, но също така гарантира, че всички останали държави членки прилагат по еднакъв начин стандарта, определен от Съда на ЕС. Следователно по-големият брой на преюдициалните заключения с течение на времето²⁴ и встъпването като страна на Комисията по тези дела допринесоха значително за по-строгото налагане на съблюдаването на правото на ЕС в държавите членки. Освен това Комисията започна производства за установяване на неизпълнение на задължения за нарушения, засягащи принципите на автономност, предимство, ефективност и еднакво прилагане на правото на Съюза, както и във връзка със зачитането на правомощията на Съда на ЕС.

Комисията изпълнява Европейската стратегия за съдебно обучение²⁵, за да гарантира, че **специалистите в областта на правосъдието**, като съдии, прокурори, адвокати и други професии, участващи в правораздаването, познават правото на ЕС и инструментите на ЕС за съдебно сътрудничество и разполагат с подходящите умения да отстояват върховенството на закона и да прилагат правилно и последователно правото на ЕС в своята държава.

Постигане на напредък в прилагането на правилата на ЕС в областта на данъчното облагане чрез намеса в преюдициалните заключения

В областта на данъчното облагане преюдициалните заключения са съществен начин за Комисията да гарантира правилното прилагане на правото на ЕС.

В областта на **прякото данъчно облагане** преюдициалните заключения разглеждат конкретни трансгранични пречки пред свободата на движение в резултат на националните данъчни системи. Например в преюдициално заключение Съдът постанови, че гражданите, които правят дарение на благотворителна организация в друга държава членка, следва да се ползват от същото данъчно облекчение, както

²² Случаите на национални правила или практики, които възпрепятстват производството по преюдициални запитвания, например защото съдиите могат да носят дисциплинарна отговорност, ако отправят преюдициално запитване или прилагат правото на ЕС съгласно тълкуването му от Съда, или когато националните съдилища са възпрепятствани да признаят предимството на правото на ЕС, оказват системно въздействие върху осигуряването на съблюдаването на правото на ЕС.

²³ Комисията редовно оказва съдействие и встъпва като страна в националните съдебни производства в областта на конкуренцията и държавната помощ.

²⁴ Броят на преюдициалните заключения се увеличи значително през последните 10 години, като през 2021 г. бяха отправени 567 преюдициални запитвания в сравнение с 385 през 2010 г.

²⁵ Съобщение на Комисията „Гарантиране на справедливост в ЕС — европейска стратегия за съдебно обучение за периода 2021—2024 г.“, COM(2020) 713 final.

когато даряват на сравнима благотворителна организация в собствената си държава членка²⁶.

В областта на **косвеното данъчно облагане** преюдициалните заключения, последвани от диалог между Комисията и държавите членки, бяха причина държавите членки да изменят своето законодателство. Такъв беше случаят с една държава членка относно използването на превозни средства с чуждестранни регистрационни номера²⁷ и с друга държава членка по отношение на ограничителните условия за правилата за ДДС²⁸.

Националните парламенти също играят важна роля, а именно като работят заедно с националните правителства за приемането на закони за транспониране на директивите на ЕС и за изпълнение на определени регламенти чрез националното законодателство. Комисията прие строга линия по отношение на нетранспонирането на директивите, като използва пълния потенциал на инструмента по член 260, параграф 3 отДФЕС, въведен с Договора от Лисабон: Комисията автоматично завежда дела и систематично иска от Съда да налага финансови санкции, когато държавите членки не са транспонирали директивите навреме. Този подход оказва значително въздействие, като случаите на неуведомяване, във връзка с които Комисията трябваше да сезира Съда на ЕС, намаляха с над половина след влизането в сила на Договора от Лисабон. Въпреки това броят на започнатите производства за установяване на неизпълнение на задължения поради това, че държавите членки не са съобщили на Комисията своите мерки за транспониране до крайния срок, определен в директивите на ЕС, все още остава висок. Националните законодатели играят важна роля, за да се гарантира, че транспонирането е навременно и пълно: когато уведомяват Комисията за мерките за транспониране, държавите членки трябва да обяснят по ясен и прозрачен начин как е транспонирана всяка разпоредба от дадена директива²⁹.

Сред **другите ключови органи**, които имат важна роля в осигуряване на съблюдаването на правото на ЕС, са секторните регулаторни, инспекционни и правоприлагащи органи, националните и регионалните надзорни органи, прокурорите, националните омбудсмани и органите по въпросите на равенството. Комисията съсредоточава своите действия по осигуряване на съблюдаването върху това да се гарантира, че националните органи разполагат с необходимите ресурси и са в състояние да изпълняват своите задължения, като обръща внимание на конфликтите на

²⁶ Решение на Съда на ЕС по дело C-318/07, Persche.

²⁷ Решение на Съда по дело C-274/20, GN и WX срещу Prefettura di Massa Carrara – Ufficio Territoriale del Governo di Massa Carrara.

²⁸ Решение на Съда по дело C-335/19, E. Sp. z o.o. Sp. k. срещу Minister Finansów.

²⁹ В решението си по дело C-543/17, Комисия срещу Белгия, Съдът поясни, че държавите членки са задължени да предоставят на Комисията достатъчно ясна и точна информация за това кои разпоредби от националното право транспонират директивата.

интереси, независимостта³⁰ и персонала на тези органи. Освен това Комисията активно подпомага усилията на държавите членки за изпълнение, като предоставя техническа и финансова подкрепа и експертен опит в помощ на структурните реформи³¹, както и специализирани програми за обучение³². Например Комисията предостави безвъзмездни средства на националните надзорни органи по защита на данните, за да ги подпомогне в работата им по прилагането на Общия регламент относно защитата на данните³³. Комисията също така започна производства за установяване на неизпълнение на задължения срещу държавите членки, за да гарантира, че тези органи са независими и разполагат с необходимите правомощия за санкциониране на нарушенията на посочения регламент.

В помощ бяха и конкретни инициативи на ЕС, например трансграничните механизми за правна защита като SOLVIT, европейската процедура за искове с малък материален интерес или европейската платформа за онлайн решаване на спорове. Във финансовия сектор трите европейски надзорни органа³⁴ имат правомощието да извършват прегледи на националните компетентни органи, за да оценят сближаването на националните разпоредби, приети при прилагането на правото на Съюза. Те също така са компетентни да разследват и предприемат действия, в случай че националните компетентни органи не изпълняват задълженията си съгласно правото на ЕС. Това допринася за осигуряване на последователно и ефективно прилагане на правото на ЕС във финансовия сектор.

Ролята на европейските потребителски центрове³⁵ за осигуряване на съблюдаването на правото за защита на потребителите

Европейските потребителски центрове са от ключово значение за откриването и предприемането на действия срещу потенциални широко разпространени нарушения на правото за защита на потребителите. Това включва действия, за да се гарантира, че

³⁰ Такъв е случаят например с независимостта на националните регулаторни органи в енергийния сектор, която е основен принцип на третия енергиен пакет и също така е от ключово значение за осигуряването на ефективна защита на потребителите, както беше потвърдено от Съда на ЕС (дело C-718/18 Комисия срещу Германия).

³¹ Например чрез Инструмента за техническа подкрепа и партньорския инструмент за помощ и обмен на информация (TAIEX) и прегледа на изпълнението на политиките в областта на околната среда (EIR).

³² Например Комисията разработи пакет за обучение относно законодателството на ЕС в областта на околната среда (https://ec.europa.eu/environment/legal/law/training_package.htm).

³³ Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните).

³⁴ Европейският банков орган (ЕБО), Европейският орган за ценни книжа и пазари (ESMA) и Европейският орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване (EIOPA).

³⁵ Мрежата на европейските потребителски центрове (ECC NET) свързва националните органи, отговарящи за осигуряване на съблюдаването на правото на ЕС за защита на потребителите (https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/resolve-your-consumer-complaint/european-consumer-centres-network-ecc-net_bg). Сътрудничеството в тази област обхваща правилата за защита на потребителите в различни области като неоялните търговски практики, електронната търговия, блокирането на географски принцип, пакетните туристически ваканции, онлайн продажбите и правата на пътниците.

в рамките на онлайн системите за резервации за настаняване не се използват манипулативни техники, като например скрито спонсориране при подреждането, неправомерен времеви натиск върху потребителите или погрешно представени отстъпки.

През 2020 г., след диалог с **Комисията и националните органи**, водещи платформи за резервиране на места за настаняване направиха промени в начина, по който представят на потребителите оферти, отстъпки и цени, така че ползвателите са в състояние да правят информирани сравнения в съответствие с изискванията на правото на ЕС за защита на потребителите. Това включваше да се избягва представянето на оферта като ограничена във времето, ако същата цена ще се прилага и след това, и изясняване на начина, по който се класират резултатите. Подобен диалог доведе през 2022 г. до това една от главните платформи за онлайн търговия да приведе своите практики за отмяна в съответствие с правилата на ЕС за защита на потребителите. По този начин за потребителите ще бъде много по-лесно отпреди да прекратят абонамента си за услуги с добавена стойност, тъй като ще са необходими само две щраквания с добре обозначен и ясен бутон.

Обучение на МСП в областта на потребителското право

Проектът „Готови за потребителското право“³⁶ е общеевропейска програма за обучение по потребителско право за малки и средни предприятия. Водещ учител, определен във всяка държава членка, предоставя обучение на посредници, които след това обучават МСП. Това ще спомогне да се сведат до минимум нарушенията и да се повиши осведомеността за начина, по който функционира правото на ЕС за защита на потребителите.

IV. ИНТЕЛИГЕНТНО ОСИГУРЯВАНЕ НА СЪБЛЮДАВАНЕТО — ПРЕДОТВРАТЯВАНЕ НА НАРУШЕНИЯТА НА ПРАВОТО НА ЕС ОТ САМОТО НАЧАЛО

За да се предвидят и избегнат нарушения, още при изготвянето на предложенията за законодателство на ЕС Комисията включва въпросите, свързани с изпълнението и осигуряването на съблюдаването. Стратегиите за изпълнение³⁷, изготвени от Комисията в сътрудничество с националните администрации, спомагат за набелязването на основните предизвикателства, пред които са изправени държавите членки при транспонирането и прилагането на законодателството на ЕС, и определят инструментите, които Комисията използва в подкрепа на спазването на законодателството.

³⁶ <http://www.consumerlawready.eu/>

³⁷ Насоки за по-добро регулиране, 3.11.2021 г. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_bg

Подпомагане на държавите членки да се подготвят за изпълнение

Регламентът за оценка на здравните технологии³⁸ има за цел да подобри достъпа на пациентите в ЕС до иновативни технологии в областта на здравеопазването, например във връзка с лекарствата и медицинските изделия. Комисията публикува текущ план³⁹ за подпомагане на националните органи, разработчиците на здравни технологии и заинтересованите страни при прилагането на това законодателство, след като то започне да се прилага през 2025 г.

За да се избегнат различни тълкувания на новоприетото законодателство на ЕС и за да се насърчи общото разбиране на съществуващите правила, Комисията предоставя практически насоки⁴⁰ на държавите членки, предприятията, заинтересованите страни и обществеността относно начините за разбиране и прилагане на специфични аспекти на правото на ЕС.

Тези насоки могат да бъдат например под формата на ръководства относно тълкуването и прилагането на правото на ЕС или „Често задавани въпроси“, публикувани онлайн. Такива насоки са издадени във всички основни области на политиката. По-специално Комисията използва насоки, които да придружават държавите членки в процеса на транспониране на директивите и прилагане на регламентите, обикновено веднага след приемането на даден акт, както и за да се консолидира съдебната практика на Съда на ЕС⁴¹.

Насоки на Комисията за подпомагане на практическото прилагане на законодателството

Насоките на Комисията относно прилагането на член 17 от **Директивата за авторското право**⁴² подкрепят последователното прилагане в държавите членки на новите правила относно платформите за споделяне на съдържание. Насоките представляват практически документ за изясняване на положението на потребителите и носителите на права относно това какво може и не може да бъде качено без съгласието на носителя на авторското право и кога от платформите може да бъде поискано да премахнат или прегледат съдържание, качено от потребителите.

След приемането на **пакета за мобилността**⁴³ Комисията издаде документи с насоки под формата на „Въпроси и отговори“ и насоки относно тълкуването на няколко

³⁸ Регламент (ЕС) 2021/2282 от 15 декември 2021 г. относно оценката на здравните технологии.

³⁹ https://health.ec.europa.eu/system/files/2022-05/hta_htar_rolling-plan_en.pdf

⁴⁰ Единствено Съдът на ЕС може да предостави окончателно и авторитетно тълкуване на правото на ЕС.

⁴¹ Например Комисията изготви няколко общи тълкувателни насоки относно директивите за опазване на природата, https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm

⁴² Директива (ЕС) 2019/790 от 17 април 2019 г. относно авторското право и сродните му права в цифровия единен пазар.

⁴³ https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/road/mobility-package-i_en

набора от нови правила, свързани по-специално с времето на управление⁴⁴, командироването на водачи⁴⁵, интелигентните тахографи⁴⁶ и задължението за връщане на превозните средства в оперативния център⁴⁷, за да се помогне на заинтересованите страни да прилагат правилно тези правила, а на държавите членки — да ги транспонират и осигуряват съблюдаването последователно.

Комисията също така използва широк набор от други **инструменти с присъствен формат**, като комитети, мрежи, експертни групи и семинари, за да насърчи ефективното изпълнение на правото на ЕС във всички области на политиката. Тези групи позволяват на държавите членки да обменят добри практики и да обсъждат проблемите, срещани при прилагането на законодателството на ЕС. По този начин Комисията може да установи трудностите при изпълнението на ранен етап и да работи по възможни корективни мерки, включително използването на ИТ инструменти в подкрепа на по-ефикасното и ефективно изпълнение. Ключов форум за подобряване на прилагането и осигуряването на съблюдаването е Работната група по въпросите на правоприлагането във връзка с единния пазар, създадена след заключенията на Европейския съвет относно индустриалната политика през 2020 г.⁴⁸ Основна част от нейната работа е да разглежда пречките пред осигуряването на съблюдаването на правилата на единния пазар и да намери практически решения.

Предотвратяване на пречките в рамките на единния пазар, преди да се проявят

Директивата за прозрачността в рамките на единния пазар⁴⁹ изисква от държавите членки да уведомяват Комисията за проектите на **национални технически регламенти** преди тяхното приемане, за да се избегне създаването на пречки пред единния пазар. Този механизъм за уведомяване доведе до положителна практика на обмен на информация, диалог и сътрудничество между държавите членки и Комисията, както и между държавите членки. Чрез него също така се споделят добри практики за решаване на общи проблеми по отношение на

⁴⁴ Регламент (ЕО) № 561/2006 от 15 март 2006 г. за хармонизиране на някои разпоредби от социалното законодателство, свързани с автомобилния транспорт;

⁴⁵ Директива (ЕС) 2020/1057 от 15 юли 2020 г. за определяне на специфични правила във връзка с Директива 96/71/ЕО и Директива 2014/67/ЕС за командироването на водачи в сектора на автомобилния транспорт.

⁴⁶ Регламент на Съвета (ЕС) № 165/2014 от 4 февруари 2014 г. относно тахографите в автомобилния транспорт.

⁴⁷ Регламент (ЕО) № 1071/2009 от 21 октомври 2009 г. за установяване на общи правила относно условията, които трябва да бъдат спазени за упражняване на професията автомобилен превозвач.

⁴⁸ https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/single-market-enforcement-taskforce_en

⁴⁹ Директива (ЕС) 2015/1535 от 9 септември 2015 г., установяваща процедура за предоставянето на информация в сферата на техническите регламенти и правила относно услугите на информационното общество (кодифициран текст на Директива 98/34/ЕО).

техническите регламенти, особено в наскоро регулираните сектори като цифровите услуги и новите технологии. Механизмът не само успя да предотврати приемането на нови правила, които нарушават правото на ЕС, но и спомогна за прилагането на принципа на взаимно признаване.

В областта на услугите процедурата за нотифициране съгласно Директивата за услугите⁵⁰ има за цел да предотврати създаването на необосновани регулаторни пречки пред единния пазар. Комисията активно насърчава прозрачността на мерките на държавите членки в областта на услугите и полага непрекъснати усилия за повишаване на ефективността на тази процедура за нотифициране.

Директивата за проверка на пропорционалността е друг инструмент, който предотвратява нови пречки пред единния пазар на професионални услуги. Всички нови национални разпоредби в областта на професиите трябва да бъдат подложени на задълбочена оценка и преди приемането им е необходимо доказателство за тяхната пропорционалност.

Работа с държавите членки за подобряване на осигуряването на съблюдаването

Експертната група по Директивата относно достъпността на уебсайтовете (WADEX)⁵¹ беше създадена, за да подпомага Комисията при прилагането на Директивата относно **достъпността на уебсайтовете**⁵² и да предоставя форум за обмен на добри практики и опит в областта на достъпността на уебсайтовете между държавите членки. В периода между 2020 г. и 2022 г. бяха провеждани месечни уебинари, които спомогнаха да гарантират общ подход на държавите членки и своевременно и ефективно представяне на първите им доклади относно мониторинга на уебсайтове и мобилни приложения. Според тези доклади през този период държавите членки провериха над 10 000 уебсайта и 300 мобилни приложения. Тази дейност допринесе за повишаване на осведомеността и подобряване на достъпността на онлайн съдържанието на обществения сектор на уебсайтове и мобилни приложения.

Използване на ИТ инструменти за улесняване на съответствието и осигуряването на съблюдаването

Информационната система за вътрешния пазар (ИСВП)⁵³ е онлайн ИТ инструмент, който улеснява административното сътрудничество между публичните администрации на държавите членки в областта на законодателството за единния пазар. Това може да помогне на гражданите и предприятията, които извършват трансгранична дейност. Системата е екологосъобразна, сигурна и многоезична, намалява административната тежест и обхваща 19 области на политиката.

⁵⁰ Директива 2006/123/ЕО от 12 декември 2006 г. относно услугите на вътрешния пазар.
<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/web-accessibility-expert-group>

⁵² Директива (ЕС) 2016/2102 от 26 октомври 2016 г. относно достъпността на уебсайтовете и мобилните приложения на организациите от обществения сектор.

⁵³ https://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/index_bg.htm

Тя може да бъде адаптирана, за да подкрепя конкретни цели. Например през 2022 г. бяха стартирани три нови модула на Комисията, за да се улесни трансграничното налагане на съблюдаването на новите правила, въведени с пакета за мобилността, по-специално относно командироването на водачи, връщането на водач и връщането на превозно средство. Освен това беше създаден новият публичен интерфейс, свързан с ИСВП, за да е по-лесно на автомобилните превозвачи да **подават декларации за командироване** на компетентните органи на държавите членки, в които командироваат своите водачи. Автомобилните превозвачи в цяла Европа вече могат да подават декларация за командироване изцяло онлайн по много прост начин, като пестят време и пари. От началото досега са подадени над 10 милиона декларации за командироване.

Освен комитетите и експертните групи, Комисията също така организира **двустранни срещи с държавите членки за преглед на съответствието с изискванията в конкретна област на политиката**. Тези срещи по въпросите на съответствието позволяват на Комисията и на съответната държава членка да преразгледат всички открити производства за установяване на неизпълнение на задължения и процедури по EU Pilot в тази конкретна област. Те се оказаха полезни за набелязването и разрешаването на междусекторни въпроси, спестяването на време чрез разглеждането на множество случаи по време на една среща и постигането на взаимно разбиране между националните органи и службите на Комисията.

Свързване на политиките и подкрепата на ЕС

Финансовата подкрепа от ЕС също се доказва като ефективен инструмент за насърчаване на държавите членки да провеждат реформи и, когато е целесъобразно, за ускоряване на постигането на целите, определени в правото на ЕС. Тази подкрепа включва европейските структурни и инвестиционни фондове, като Европейския фонд за морско дело, рибарство и аквакултури или кохезионните фондове, финансиране чрез програмите „Митници“ и „Фискалис“, както и безвъзмездни средства и заеми по линия на Механизма за възстановяване и устойчивост⁵⁴ (МВУ).

Целта на МВУ е да се смекчи икономическото и социалното въздействие на коронавирусната пандемия, а европейските икономики и общества да станат по-устойчиви, издръжливи и по-добре подготвени за предизвикателствата и възможностите на екологичния и цифровия преход. Механизмът е временен инструмент за възстановяване. Той дава възможност на Комисията да набира средства, за да подпомага държавите от ЕС да изпълняват реформи и инвестиции, включени в собствените им национални планове, които са в унисон с приоритетите на Съюза и са в отговор на предизвикателствата, посочени в специфичните за всяка държава препоръки в рамките на европейския семестър за координация на икономическите и социалните политики. Въпреки че МВУ не е инструмент за осигуряване на съблюдаването, тези

⁵⁴ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_bg,

приоритети, преобразувани в ключови етапи и цели, трябва да бъдат изпълнени, за да могат държавите членки да получават плащания.

МВУ помага на ЕС да постигне целта си за неутралност по отношение на климата

За да се ускори екологичният преход, по-специално с оглед на целите „Подготвени за цел 55“, много държави членки се съсредоточават върху транспортния и сградния сектор в своите национални планове за възстановяване и устойчивост. Механизмът ще се използва, наред с другото, за подкрепа на инвестициите за топлинно саниране на сгради, за екологизиране на автомобилния парк и за подпомагане на преминаването към железопътен транспорт. Например в една държава членка с плана ще се финансира безвъзмездна помощ, която ще бъде отпусната на собствениците на жилища, за да се подпомогне за заплащането за подмяната на отоплението, за вентилация или за енергийни обследвания за еднофамилни къщи или апартаменти в колективни жилища. С тези инвестиции ще се финансира топлинното саниране на 400 000 домакинства в тази държава членка.

Използването на **условията за съфинансиране**, свързани например с отпускането на средства от регионалните фондове за развитие на инфраструктурата в рамките на политиката на сближаване на ЕС, също се оказва силен стимул за държавите членки да ускорят и подобрят спазването на съответното законодателство на ЕС.

Using financing conditions to drive compliance in the water and waste sector

The investment required to reach full compliance with EU legislation in sectors such as water or waste management is high: the total cumulative expenditure needed for compliance by 2030 for water supply and sanitation amounts to EUR 255 billion across the 27 Member States⁵⁵. Similarly, the additional investment needed to comply with circular economy and waste management targets is estimated at between EUR 13 billion and EUR 28 billion per year to 2030⁵⁶. This is needed to upgrade the waste system by improving collection, sorting, bio waste treatment, reprocessing and digitalising registries.

Например някои държави членки разчитат на кохезионните фондове на ЕС за финансиране на необходимите инвестиции. Достъпът до съфинансиране от ЕС обаче зависи от специални изисквания⁵⁷. Държавите членки получават съфинансиране само ако отговарят на поредица условия, определени в правото на ЕС (като например изготвянето на планове за управление на отпадъците или планирането на необходимите инвестиции във водния сектор). Това гарантира, че съфинансирането от ЕС ще се използва ефективно и ще даде възможност за изграждането на ключова екологична инфраструктура и за спазването на стандартите, определени от

⁵⁵ OECD, ‘Financing Water Supply, Sanitation and Flood Protection: Challenges in the EU Member States and Policy Options’, OECD Studies on Water, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/6893cdac-en>.

⁵⁶ Commission Communication ‘Environmental Implementation Review 2022 – Turning the tide through environmental compliance’, COM(2022) 438 final.

⁵⁷ Наричани предварителни условия (за програмния период 2014—2020 г.) или благоприятстващи условия (за програмния период 2021—2027 г.).

Зачитането на върховенството на закона е от основно значение за доброто финансово управление на бюджета на Съюза и за ефективното използване на финансирането от Съюза. От 1 януари 2021 г. е в сила Регламентът относно обвързаността с условия⁵⁸, който защитава бюджета на ЕС от нарушения на върховенството на закона в държавите членки. На 2 март 2022 г. Комисията публикува насоки относно прилагането на общия режим на обвързаност с условия. Първото предложение за решение за изпълнение на Съвета беше прието на 18 септември 2022 г.⁵⁹

Освен финансовата подкрепа Комисията предоставя на държавите — членки на ЕС, и специализиран технически експертен опит за разработване и изпълнение на реформи по линия на Инструмента за техническа подкрепа. Инструментът за техническа подкрепа подпомага националните органи в подобряването на техния капацитет за проектиране, разработване и провеждане на реформи с цел повишаване на устойчивостта в няколко области (административно сътрудничество, ефективно прилагане на върховенството на закона, реформа на правосъдните системи, засилване на финансовия надзор и засилване на борбата с измамите, корупцията и изпирането на пари).

Насърчаване на добрата публична администрация чрез обмен на сътрудничество в областта на публичната администрация

Публичните администрации са пряката връзка между ЕС и гражданите, тъй като те превръщат правото и програмите на ЕС в конкретни действия. Качеството на публичните администрации е определящ фактор за конкурентоспособността на държавите членки и следователно на ЕС като цяло⁶⁰. В рамките на Инструмента за техническа подкрепа Комисията изпробва инициатива за обмен на сътрудничество в областта на публичната администрация, чрез която длъжностни лица могат да бъдат временно командирани в друга държава членка. Тази програма дава възможност на участниците да придобият знания и умения, да създадат връзки и в крайна сметка да допринесат за създаването на истинско европейско административно пространство.

V. РАННО ОТКРИВАНЕ И ОТСТРАНЯВАНЕ НА НАРУШЕНИЯ НА ПРАВОТО НА ЕС

Повишена прозрачност и механизми за наблюдение с цел установяване на проблеми

⁵⁸ Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2092 от 16 декември 2020 г. относно общ режим на обвързаност с условия за защита на бюджета на Съюза.

⁵⁹ Предложение за Решение за изпълнение на Съвета относно мерките за защита на бюджета на Съюза срещу нарушения на принципите на правовата държава в Унгария, COM(2022) 485 final.

⁶⁰ Работен документ на службите на Комисията, „Подкрепа за публичните администрации в държавите — членки на ЕС, за осъществяване на реформи и подготовка за бъдещето“, SWD (2021) 101.

Повишената прозрачност, публикуването на информация за съответствието и механизмите за редовно наблюдение също се доказаха като ефективни за стимулирането на държавите членки към по-бързо спазване или поне за определяне на областите, които изискват допълнително внимание.

Когато се публикуват доклади по тези въпроси, те дават възможност на обществеността да следи резултатите и степента на съответствие на своята държава членка в конкретни области на политиката, повишават осведомеността сред предприятията и насърчават обществения дебат. Наборите от показатели и други подобни оценки спомагат за прецизиране на работата чрез инструменти, като информационното табло за единния пазар⁶¹, специфичните за всяка държава доклади на европейския семестър⁶², прегледа на изпълнението на политиките в областта на околната среда⁶³ и придружаващата го интерактивна карта⁶⁴ за нарушения в областта на околната среда или публикуването на реакциите на Комисията по отношение на уведомленията на държавите членки съгласно Директивата за прозрачността в рамките на единния пазар. Други инструменти, като например докладът относно върховенството на закона или Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието⁶⁵, предоставят специфична за всяка държава членка информация за развитието, което има ключова роля за ефективното прилагане на правото на ЕС. Добре функциониращата национална правосъдна система е от съществено значение за осигуряването на ефективна съдебна защита на правата, които гражданите и предприятията черпят от правото на ЕС. В някои специфични области на политиката Комисията публикува информация за състоянието на транспонирането на директивите от държавите членки⁶⁶.

Комисията също така често докладва за изпълнението на конкретни инструменти или области на правото на ЕС. Тези доклади имат за цел не само да информират обществеността за областите, в които техните права са изложени на риск, но и да идентифицират общите тенденции и проблеми, като подпомагат действията по правоприлагане срещу държавите членки и вдъхновяват евентуален преглед на законодателството.

Оценка по Шенген

Доброто функциониране на Шенгенското пространство⁶⁷ зависи от правилното и ефективно прилагане на достиженията на правото от Шенген и от взаимното доверие

⁶¹ <https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/>

⁶² https://ec.europa.eu/info/publications/2022-european-semester-country-reports_en

⁶³ https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-implementation-review_en

⁶⁴ https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-implementation-review_en#environmental-infringements-map-and-dashboard

⁶⁵ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_bg

⁶⁶ https://finance.ec.europa.eu/regulation-and-supervision/enforcement-and-infringements-banking-and-finance-law/monitoring-banking-and-finance-directives_en

⁶⁷ Шенгенското пространство е пространство без вътрешни граници, в рамките на което гражданите и много граждани на трети държави, пребиваващи законно в ЕС, могат да се движат свободно, без да

между държавите членки. Механизмът за оценка и наблюдение по Шенген⁶⁸ предвижда обективни и безпристрастни оценки, за да се установят бързо недостатъците в прилагането на шенгенските правила и да се гарантира бързото им отстраняване. Комисията и държавите членки извършват посещения за оценка, които са последвани от препоръки на Съвета към държавите членки за корективни действия. Механизмът беше актуализиран и подобрен⁶⁹, като по-рационализираната процедура гарантира, че по-специално сериозните недостатъци се отстраняват бързо.

Доклад относно върховенството на закона

Годишният доклад относно върховенството на закона⁷⁰ е в центъра на Европейския механизъм за върховенството на закона⁷¹. През юли 2022 г. Комисията представи своя трети годишен доклад относно върховенството на закона, заедно с неговите 27 глави по държави. Докладът е резултат от тесен диалог с националните органи и заинтересовани страни и обхваща всички държави членки по обективен и безпристрастен начин, като разглежда четирите стълба на върховенството на закона: правосъдните системи, уредбата за борба с корупцията, плурализма и свободата на медиите, както и други институционални въпроси, свързани с принципите на взаимозависимост и взаимоограничаване. От 2022 г. насам докладът съдържа конкретни препоръки, отправени към всяка държава членка. С оглед на превантивния характер на доклада целта на препоръките е да се подпомогнат усилията на държавите членки за постигане на напредък по текущите или планираните реформи, както и оказването им на подкрепа за определянето на областите, в които може да са необходими подобрения, последващи действия на неотдавнашни промени или реформи⁷².

Извършване на одити за проверка на съответствието

Комисията извършва в някои области на правото на ЕС одити, за да провери дали държавите членки спазват правилата на ЕС на практика и да оцени националните системи за контрол.

Одитите са основен инструмент за защита на бюджета на ЕС. Те спомагат за откриването на неправомерни плащания и за възстановяването на неправомерно изразходваните суми от държавата членка при неспазване на правилата и принципите на доброто финансово управление. Препоръките, произтичащи от одити и планове за действие, инициирани от държавите членки по искане на Комисията, често водят пряко до по-доброто прилагане на правилата от органите на държавите членки.

подлежат на гранични проверки. От 1985 г. насам то постепенно се разраства и обхваща почти всички държави — членки на ЕС, и няколко асоциирани държави извън ЕС.

⁶⁸ https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/schengen-evaluation-and-monitoring_en

⁶⁹ Регламент (ЕС) 2022/922 на Съвета от 9 юни 2022 г. за създаването и функционирането на механизъм за оценка и наблюдение с цел проверка на прилагането на достиженията на правото от Шенген.

⁷⁰ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2022-rule-law-report_bg

⁷¹ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_bg

⁷² Съобщение на Комисията „Доклад относно върховенството на закона за 2022 г. — Ситуация в областта на върховенството на закона в Европейския съюз“, COM(2022) 500 final.

Защита на стандартите на ЕС за безопасност на храните и фуражите

Хората в ЕС очакват високи стандарти за безопасност на храните и фуражите и за здравето на животните и растенията. Тези стандарти са защитени чрез проверки, включително одити, в държавите членки и в държави извън ЕС, които изнасят растения, животни и храни за ЕС. През периода 2019—2020 г. Комисията извърши 170 одита и подобни проверки на системите за официален контрол на държавите членки, в резултат на което бяха отправени 527 препоръки към държавите членки. В преобладаващия брой случаи държавите членки предприеха коригиращи действия или представиха удовлетворяващи ангажименти за преодоляване на недостатъците. През 2020 г. около 17 милиона оператори в агрохранителната верига бяха подложени на официален контрол от страна на националните органи. Те извършиха над четири милиона проверки на тези оператори. Това помогна на националните органи да прилагат по-добре високите стандарти на ЕС за безопасност на храните и фуражите.

Изготвяне на планове за действие за подобряване на спазването на общите правила за рибарството

Комисията инспектира държавите членки, за да провери как те осъществяват контрола на рибарството. Ако установи системни недостатъци в контрола, тя изготвя заедно с държавите членки планове за действие с цел укрепване на техните системи за контрол. Тези планове за действие помагат на Комисията да следи изпълнението и напредъка на системите за контрол на рибарството на държавите членки, които са от съществено значение за осигуряването на устойчиво рибарство и рибни запаси в добро състояние. Това доведе до по-надеждно докладване на улова и до подобрени системи за откриване на нарушения на общата политика в областта на рибарството.

Гарантиране на редовността на плащанията в областта на селското стопанство

Комисията извършва редовни одити в държавите членки, за да провери спазването от страна на държавите членки на законодателството на ЕС, уреждащо подкрепата, предоставяна по линия на общата селскостопанска политика, на земеделските стопани и други бенефициери. В случай на несъответствия или пропуски в контрола на системата Комисията може да спре финансирането от ЕС или да го възстанови от държавите членки. Тези финансови корекции са се доказали като ефективни механизми за коригиране на допуснатите грешки и за защита на бюджета на ЕС. Освен това, за да се укрепят системите за контрол на държавата членка, Комисията изисква от нея да изпълни план за действие.

Процедура, предшестваща производството за установяване на неизпълнение на задължения (EU Pilot)

Когато Комисията, въпреки превантивните си усилия и подкрепата си за държавите членки, установи евентуално нарушение на правото на ЕС, тя може да реши да използва процедура, предхождаща установяването на неизпълнение на задължения,

известна като EU Pilot⁷³. Този инструмент се използва, когато предлага добавена стойност: през 2021 г. от общо 302 производства за установяване на неизпълнение на задължения, образувани от Комисията след разследвания по собствена инициатива или вследствие на жалби⁷⁴, 33 бяха предшествани от процедура по EU Pilot. Това е инструмент, който може да се използва, когато има вероятност това да доведе до по-бързо привеждане в съответствие, отколкото официална процедура за установяване на неизпълнение на задължения. Той дава възможност на Комисията да разреши редица случаи на етапа EU Pilot, без да е необходимо да се преминава към производство за установяване на неизпълнение на задължения. Такъв може да бъде случаят например, ако разглежданите въпроси са от техническо естество. Този инструмент може да се окаже полезен и в случаите, когато Комисията желае да събере фактическа или правна информация, необходима за извършване на оценката си⁷⁵. Той не се използва, когато нарушението е ясно доказано, очевидно или признато по собствена инициатива, нито се използва за по-чувствителни въпроси, при които има по-малка вероятност обсъжданията на техническо равнище да доведат до успешен резултат. Комисията трябва също така да се предпази от риска подобна процедура да доведе до ненужно забавяне: ако процедурата стане прекалено дълга без съществен напредък или ако е липсва сътрудничество от страна на държавата членка, Комисията прекратява процедурата по EU Pilot и преминава към производство за установяване на неизпълнение на задължения.

С течение на времето процедурата по EU Pilot доказва своята стойност. Тя използва подход, който се основава на откритост и взаимно доверие между държавите членки и Комисията с цел по-бързо постигане на съответствие. През 2021 г. над 80 % от процедурите по EU Pilot бяха разрешени по задоволителен начин. Ако тя не успее, се прибегва до производство за установяване на неизпълнение на задължения .

EU Pilot, за да се гарантира, че хората могат да използват своята банкова сметка IBAN във всяка държава членка

Регламентът за единната зона за плащания в евро⁷⁶ има за цел да гарантира, че всяка банкова сметка в ЕС може да се използва за презгранични кредитни преводи и директни дебити толкова лесно, колкото на национално равнище. В някои държави членки обаче ключови получатели на плащания като телекомуникационните дружества или данъчните или социалноосигурителните органи не приемаха кода IBAN, поради което сметки в други държави от ЕС не можеха да се използват за създаването на директни дебити или за прехвърлянето на средства, свързани с

⁷³ EU Pilot е инструмент за сътрудничество и диалог между Комисията и държавите членки във връзка с въпроси, свързани с (потенциално) неспазване на правото на ЕС. Използването на EU Pilot от страна на Комисията е изложено в специални вътрешни насоки, преразгледани през юли 2020 г.

⁷⁴ Това изключва случаите на неизпълнение на задължения, които се задействат автоматично поради нетранспониране на директива, което е признато по собствена инициатива от държава членка.

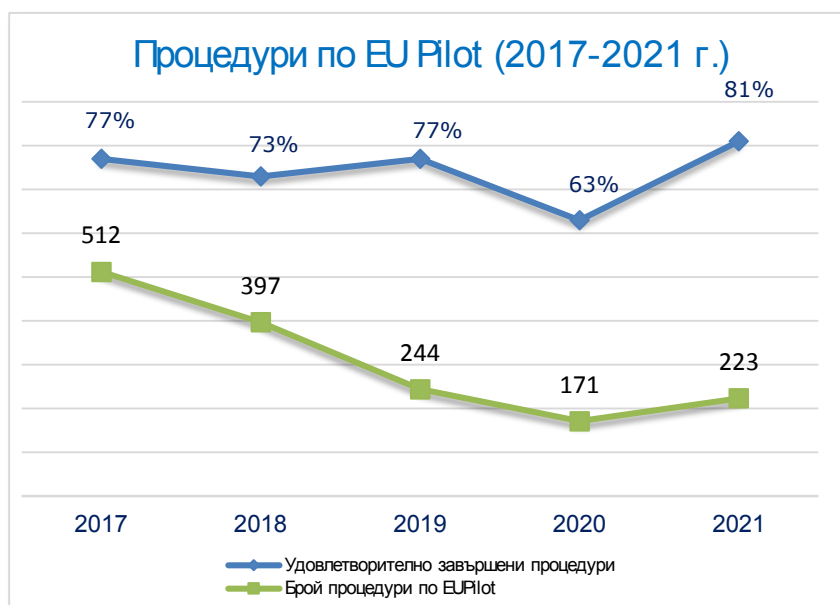
⁷⁵ По-голямата част от производствата за установяване на неизпълнение на задължения се откриват без предшестваща процедура по EU Pilot.

⁷⁶ Регламент (ЕС) № 260/2012 от 14 март 2012 г. за определяне на технически и бизнес изисквания за кредитни преводи и директни дебити в евро.

данъчни декларации или пенсии. Между 2016 г. и 2021 г. Комисията започна процедури по EU Pilot с пет държави членки. В резултат на това тяхната правна рамка бе изменена или е в процес на изменение с цел борба с нарушенията и гарантиране на съответни санкции. В три случая Комисията също така започна производства за установяване на неизпълнение на задължения, за да гарантира, че националните компетентни органи разполагат с достатъчно правомощия да наблюдават спазването и да налагат санкции. Това доведе и до законодателни промени, за да се предоставят на органите необходимите правомощия.

EU Pilot за подобряване на трансграничния достъп до здравно обслужване⁷⁷

Пациентите имат право на достъп до здравно обслужване във всяка държава членка и на възстановяване на разходите за грижи в чужбина от своята държава по произход. Тъй като някои държави членки бяха транспонирани неправилно в националното си законодателство разпоредбите на ЕС относно правата на пациентите при трансгранично здравно обслужване, Комисията започна процедури по EU Pilot с цел бързо подобряване на достъпа до безопасно и висококачествено трансгранично здравно обслужване в тези държави. При все че срещу три държави членки бяха започнати производства за установяване на неизпълнение на задължения, процедурата по EU Pilot доведе до успешен резултат с девет държави членки. В повечето от тези случаи държавите членки измениха законодателството или административните практики, за да го приведат в съответствие с разпоредбите на ЕС. Вследствие на това пациентите се ползват от по-малко обременяващи изисквания за предварително разрешение, облекчени административни процедури и по-прозрачна информация относно трансграничното здравно обслужване, което като цяло води до по-лесен достъп на пациентите до здравни услуги в други държави членки.



⁷⁷ „Трансгранично здравно обслужване“ означава здравно обслужване, предоставено или предписано в държава членка, различна от държавата членка по осигуряване.

VI. ЕФЕКТИВНО ИЗПОЛЗВАНЕ НА ПРОИЗВОДСТВОТА ЗА УСТАНОВЯВАНЕ НА НЕИЗПЪЛНЕНИЕ НА ЗАДЪЛЖЕНИЯ

Политиката на Комисията в областта на правоприлагането претърпя развитие с течение на времето. От 2017 г. насам Комисията все повече съсредоточава усилията си върху въпроси, при които нейните интервенции могат да увеличат максимално добавената стойност и да доведат до промяна в живота и дейностите на възможно най-много хора и предприятия. Поради това Комисията продължава да следва стратегическия подход, целите и приоритетите, които си е поставила в съобщението от 2016 г. „Право на ЕС: по-добри резултати чрез по-добро прилагане“.

Основната цел на производството за установяване на неизпълнение на задължения е да се гарантира, че държавите членки привеждат в действие правото на ЕС в интерес на обществото, а не да се предоставя индивидуална правна защита. Следователно стратегическият подход на Комисията означава, че производствата за установяване на неизпълнение на задължения рядко се съсредоточават върху отделни въпроси, а по-скоро върху системни и структурни проблеми, засягащи голям брой лица или предприятия в дадена държава членка или в целия Съюз.

Разглеждане на множество отделни случаи на неправилно прилагане в рамките на едно производство за установяване на неизпълнение на задължения

В областта на околната среда практиката на Комисията бе да образува отделни дела за депо за отпадъци, което не отговаря на изискванията, или за агломерация, която не отговаря на изискванията на законодателството в областта на градските отпадъчни води. Понастоящем Комисията се съсредоточава върху системни случаи, като понякога разглежда стотици агломерации в едно дело за пречистване на градски отпадъчни води или десетки депа за отпадъци в общо дело за отпадъци. Тези дела са много по-ефективни в насочването на всички региони в дадена държава членка към постигане на съответствие чрез едно производство за установяване на неизпълнение на задължения.

Разглеждане на общи принципни въпроси, повдигнати в жалба

Правото на свобода на сдружаване, залегнало в Хартата, представлява една от същностните основи на демократичното и плуралистично общество. В това отношение в производство за установяване на неизпълнение на задължения, започнато от Комисията въз основа на жалба, Съдът постанови, че националното законодателство на една държава членка възпрепятства свободното движение на капитали и основните права на защита на личните данни и свободата на сдружаване.

Отделните случаи на възможно неправилно прилагане на правото на ЕС, които не повдигат общи принципни въпроси (като например неправилното транспониране на директива или възпрепятстването на производството по преюдициални запитвания), при които липсват доказателства за обща практика или системни недостатъци, се разглеждат по-ефективно от органите за правна защита, които са по-близо до засегнатите от неизпълнението на задължения. Те могат да предложат бързи и преки

решения. Освен трудността да се разследват такива случаи на място и продължителността на производството за установяване на неизпълнение на задължения на равнището на ЕС, решението на Съда е адресирано до държавата членка и може само непряко да реши проблема на дадено лице. Съдът не може да осъди държавата членка да заплати обезщетение за вреди на частноправен субект, засегнат от нарушение на правото на Съюза. За да потърсят обезщетение или да поискат отмяна на национална мярка, жалбоподателите пак ще трябва да отнесат случая си до национален съд.

Всяка година Комисията получава около 4000 жалби⁷⁸. Тя получава също така много петиции, свързани с правото на ЕС, изпратени от комисията по петиции на Европейския парламент. Дори ако Комисията не разследва всяко възможно неправилно прилагане на правото на ЕС, тя продължава да цени жалбите, писмените въпроси и петициите като източник на информация в по-машабни случаи, свързани със системни или структурни нарушения на правото на ЕС в държавите членки.

Този стратегически подход изисква националните правила да осигуряват ефективни процедури за правна защита при нарушение на правото на ЕС чрез независима и ефикасна съдебна система. Ето защо Комисията отдава особен приоритет на нарушенията, които засягат способността на националните съдебни системи да допринасят за ефективното прилагане на правото на ЕС. Успоредно с това Комисията съсредоточава усилията си в областта на правоприлагането и върху това да се гарантира, че националните органи и регулаторните органи разполагат с необходимите правомощия и ресурси, за да предоставят ефективна правна защита, както и че националните мерки за изпълнение на правото на ЕС предвиждат подходящи санкции за нарушения на правото на ЕС.

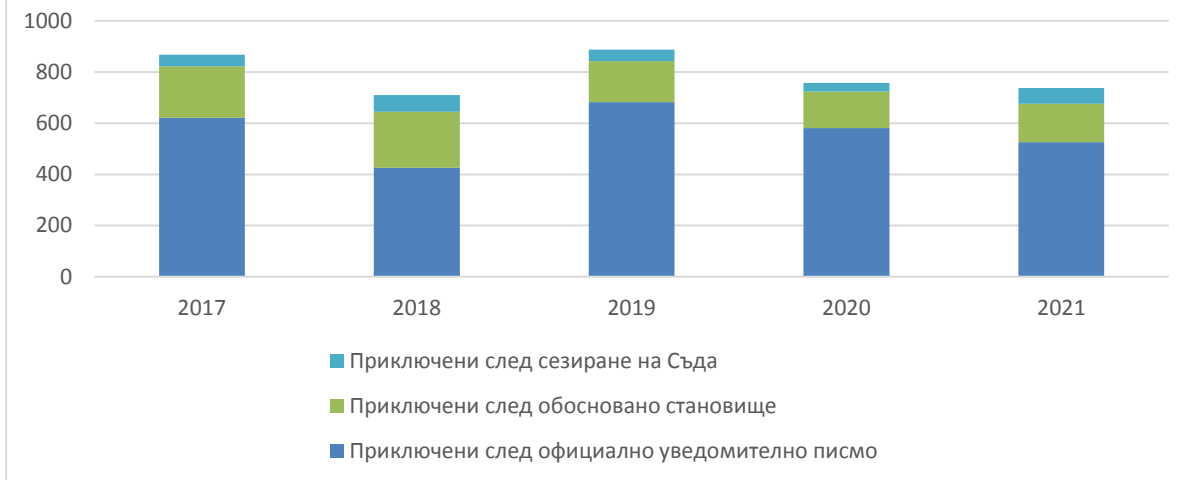
Целта на Комисията е да гарантира, че държавите членки постигат съответствие с правото на ЕС с минимално забавяне. Тя приветства факта, че по-голямата част от нарушенията се разрешават на ранен етап от процедурата⁷⁹ — над 90 % от делата за неизпълнение на задължения се решават, преди да бъдат отнесени до Съда на Европейския съюз. Разрешаването на проблеми, без да се налага въпросът да се отнася до Съда, гарантира по-ранно спазване и спестява време и пари. От държавите членки се изисква да положат всички усилия, за да изпълнят решението на Съда във възможно най-кратък срок. При все това, ако въпреки решението на Съда държавата членка пак не отстрани нарушението, Комисията може да върне делото на Съда на ЕС и да поиска налагането на финансови санкции на държавата членка⁸⁰.

⁷⁸ Получени предимно чрез онлайн формуляра за жалби, който може да бъде намерен тук: https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints_bg/index.html. Терминът „жалби“ включва т. нар. „множество жалби“, при които Комисията по едно досие за жалба разглежда много голям брой идентични жалби.

⁷⁹ През 2021 г. 69 % от делата за неизпълнение на задължения бяха приключени след първоначално официално уведомително писмо.

⁸⁰ Въз основа на член 260, параграф 2 от ДФЕС.

Приключени производства в зависимост от етапа на установяване на неизпълнение на задължения



Ефективни искове за установяване на неизпълнение на задължения

Законодателството на ЕС в областта на **замърсяването на въздуха** е област, в която осигуряването на съответствие може да има висока икономическа цена, но неспазването на правото на ЕС отнема човешки живот и причинява тежки заболявания. Това доведе до голям брой производства за установяване на неизпълнение на задължения. До юли 2022 г. Комисията бе започнала 28 производства за установяване на неизпълнение на задължения във връзка с неприлагане от 18 държави членки на Директивата за качеството на атмосферния въздух⁸¹. 15 производства бяха отнесени до Съда на Европейския съюз, като по 10 от тях е постановено решение. Едно от тези производства представлява второ сезиране на Съда, поради което то може да доведе до налагане на глоби. Тези усилия за правоприлагане допринесоха за намаляване на броя на зоните за качество на въздуха, надвишаващи законовите пределни стойности за прахови частици, от 91 през 2019 г. на 55 през 2021 г.⁸², както и на броя на зоните с прекомерен азотен диоксид от 68 на 23 през 2021 г. Това означава, че хората в редица градове в Европа вече могат да се наслаждават на по-чист въздух. Прилагането на законодателството на ЕС за качеството на въздуха спомогна за намаляване на случаите на преждевременна смърт, свързана със замърсяването на въздуха, с една трета от 2005 г. насам, в резултат на което бяха спасени над 150 000 човешки живота⁸³.

Комисията обръща особено внимание на **защитата на европейските гори**, тъй като те съхраняват значителни въглеродни запаси, отстраняват въглерод от атмосферата и са от първостепенно значение за биологичното разнообразие и предоставянето на критични екосистемни услуги. Когато държави членки системно не успяват да избегнат влошаването на състоянието на горските местообитания вследствие на

⁸¹ Директива 2008/50/ЕО от 21 май 2008 г. относно качеството на атмосферния въздух и за по-чист въздух за Европа.

⁸² Актуализацията за 2021 г. се основава на най-новите данни за качеството на въздуха, налични към момента на изготвяне на документа, а именно за 2020 г.

⁸³ Източник: Европейска агенция за околна среда.

незаконна сеч или неправомерни практики за управление на горите, Комисията започва производство за установяване на неизпълнение на задължения, като използва сателитни изображения като средство за доказване на влошаването на състоянието на горските местообитания. В ход са няколко производства за установяване на неизпълнение на задължения срещу четири държави членки, като Съдът вече е постановил решение по едно от тези дела. В подобно съдебно производство, свързано със защитата на горите, Комисията се позова на член 279 от ДФЕС, като поиска от Съда да наложи временни мерки за избягване на непоправими щети върху нашите гори. Впоследствие Съдът разпореди на съответната държава членка да преустанови активните горски стопански дейности и премахването на вековни мъртви смърчове, за да защити горските местообитания, като в противен случай ще наложи дневна глоба до изпълнението на заповедта.

Комисията използва всички средства, с които разполага, за да защити европейските предприятия от пречките пред **достъпа до обществени поръчки**. Това включва гарантиране на правилното прилагане на съществуващите разпоредби, така че да се избегнат злоупотреби с прякото възлагане на поръчки или премахването на ограниченията за възлагане на подизпълнители, които са от ключово значение, за да се даде възможност на МСП да участват в тръжни процедури както през границите, така и на национално равнище.

В областта на **услугите** Комисията започна производства за установяване на неизпълнение на задължения срещу десет държави членки за налагане на ограничения върху някои услуги, предоставяни по-специално от архитекти, инженери, счетоводители и данъчни консултанти, адвокати, както и в строителния сектор. Тези ограничения затрудняваха такива дружества да извършват трансгранична дейност и да се разрастват. Вследствие на това хората и предприятията не бяха в състояние да се възползват от най-конкуреннтните и иновативни услуги, предлагани на пазара на ЕС. Вследствие на тези производства за установяване на неизпълнение на задължения държавите членки измениха законодателството си.

Европейските потребители не следва да се сблъскват с пречки или спънки при достъпа до стоки и услуги онлайн през граница, без разлика на това къде се намират, къде живеят или каква е тяхната националност. Комисията подкрепи държавите членки при прилагането на **Регламента относно блокирането на географски принцип**⁸⁴, който защитава достъпа на потребителите до уебсайтове за електронна търговия срещу дискриминация въз основа на националност, място на пребиваване или място на установяване за клиентите, които пазаруват онлайн. Отговорностите на държавите членки обаче включват изискването да се определи как и от кого ще се прилагат разпоредбите. В този контекст през 2019 г. Комисията започна производства за установяване на неизпълнение на задължения срещу девет държави членки. До 2021 г. всички държави членки бяха изпълнили своите задължения, като във всички държави членки бяха определени компетентни органи. Това помогна например да се подготви разследване в целия ЕС на водеща онлайн търсачка за необосновани практики на блокиране на географски принцип⁸⁵.

⁸⁴ [Краткосрочен преглед на Регламента относно блокирането на географски принцип](#)

⁸⁵ https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/social-media-and-search-engines_bg

За да отстоява **върховенството на закона**, и по-специално за да защити независимостта на съдебната власт и да гарантира ефективна съдебна защита от независими национални съдилища, Комисията предприе действия срещу държава членка, тъй като тя бе приела законодателство, с което се намалява пенсионната възраст на съдиите, съчетано с изцяло дискреционно правомощие на изпълнителната власт да удължава активните мандати, като принуждава действащи съдии да се пенсионират. Комисията заведе дело пред Съда на Европейския съюз, който потвърди нарушението на правото на ЕС. В резултат на това държавата членка отмени правилата си за пенсиониране на съдиите и възстанови на работа съдиите, които са били принудени да се пенсионират.

След получаването на жалби, сочещи неприлагане на **разпоредбите за измерване и фактуриране** на отоплението и топлата вода в домакинствата съгласно **Директивата за енергийната ефективност**⁸⁶, Комисията започна производство за установяване на неизпълнение на задължения. Тъй като директивата не беше транспонирана в съответната държава членка, Комисията реши да сезира Съда на Европейския съюз. След като Съдът постанови решението си, държавата членка прие необходимото законодателство. Хората, живеещи в многофамилни жилищни сгради, вече имат право на индивидуално монтиране на топломери и водомери за топла вода, за да могат да наблюдават индивидуалното си потребление на енергия и да предприемат мерки за намаляване на потреблението.

Комисията започва производства за установяване на неизпълнение на задължения или по собствена инициатива, като последващи действия във връзка с жалба, или автоматично на всеки два месеца, а именно дела за неуведомяване, предизвикани от декларирано от самите държави членки отсъствие на пълно транспониране на директиви на ЕС до крайния срок. Воденето на дела за късно транспониране на директиви в националното законодателство беше и продължава да бъде приоритет за Комисията, тъй като тези забавяния възпрепятстват реализирането на ползите от договорените правила на ЕС. С течение на времето има по-малко случаи на държави членки, които не са спазили крайния срок за транспониране на директивите, което води до общо намаляване на производствата за установяване на неизпълнение на задължения⁸⁷.

⁸⁶ Директива 2012/27/ЕС от 25 октомври 2012 г. относно енергийната ефективност.

⁸⁷ От 2011 г. насам броят на делата за ненавременно транспониране е намалял от над 1000 на около 500 годишно.



През последните години по-голям дял от делата се образуват след **собствените разследвания на Комисията**⁸⁸. Тези производства за установяване на неизпълнение на задължения по собствена инициатива дадоха възможност на Комисията да прокара своя стратегически подход към правоприлагането, като работи по приоритетните дела, както бе посочено в съобщението от 2016 г., включително неправилното транспониране на директиви, и да действа бързо и решително по отношение на неизпълненията на задължения, които възпрепятстват основните свободи и ценности на ЕС.

⁸⁸ Те изключват делата за неуведомяване, които се образуват автоматично поради липса на транспониране на директивите, както и делата, свързани с жалби.



VII. БЪРЗА И ЕФЕКТИВНА РЕАКЦИЯ ПРИ КРИЗИ

Кризите или извънредните ситуации, като пандемията от COVID-19 и руската военна агресия срещу Украйна, поставиха на изпитание пълното спазване от страна на държавите членки на четирите основни свободи на ЕС и функционирането на единния пазар. При трудни обстоятелства може да има изкушение да се отдава предпочитание на вътрешни съображения пред правилното прилагане на правото на Съюза. Ефективното прилагане на правото на ЕС обаче остава с ключово значение за хората и предприятията, за да им се гарантира, че те могат трайно да се ползват от защитата и правната сигурност, предлагани от правото на ЕС, и че основните стоки и услуги биват предоставяни там, където са най-необходими.

Неотдавнашните кризи показаха както необходимостта, така и способността на ЕС да се адаптира. Комисията използва широк набор от мерки, за да помогне на държавите членки и обществеността да се адаптират към променящите се обстоятелства — от предлагане на ново законодателство за изменение на правилата до насоки, финансова подкрепа, координация между съответните органи и специфични диалози. При необходимост бяха използвани и производства за установяване на неизпълнение на задължения. Този всеобхватен подход спомогна да се гарантира, че правото на ЕС продължава да се прилага по време на криза. Това на свой ред допринесе за широко разпространеното възприятие, че ЕС успя да реагира на тези кризи по-ефективно заедно, отколкото би било възможно само чрез национални ответни действия.

Някои правила на ЕС вече имат значителна вътрешно заложена гъвкавост, която беше използвана добре по време на кризата, като например общата клауза за дерогация в Пакта за стабилност и растеж или действията, предприети съгласно Директивата за

временната закрила⁸⁹. Комисията прие временни рамки⁹⁰, за да даде възможност на държавите членки да използват гъвкавостта на правилата за държавна помощ в подкрепа на икономиката. Комисията направи предложения за прилагане на специфични дерогации от правилата относно заседанията на дружествата, както и за коригиране на сроковете в области като данъчните декларации. В други случаи насоките внесоха яснота в съществуващите правила, като например тези за инициативата „Зелени ленти за преминаване“, за да се гарантира непрекъснатият поток на стоки в рамките на единния пазар и да се даде възможност за свободно движение на работници от критично значение по време на пандемията или да се подпомогне признаването на дипломите на хората, бягащи от Украйна. Също така конкретни мерки спомогнаха да се покаже на държавите членки, че съществуват ясни алтернативи на националните решения: цифровият COVID сертификат на ЕС запази свободното движение на хора, като предостави на националните органи средство за проверка на статуса на всички притежатели на сертификати, които се движат в ЕС. До края на 2021 г. държавите членки бяха издали повече от 1 милиард сертификата. Всички тези мерки запазиха целостта на правото на ЕС, като същевременно позволиха съществена гъвкавост.

Въпреки това имаше случаи, в които държавите членки се опитаха да се отклонят от правилата на ЕС. Например в началото на пандемията от COVID-19 някои държави членки едностранно въведоха ограничения върху износа на лекарства или предпазни средства или предприеха стъпки в полза на местните производители или доставчици на услуги в сектори като храните и пътуванията. Комисията продължи да бъде бдителна по отношение на тези заплахи за единния пазар и много протекционистки мерки, въведени от държавите членки през първите месеци на пандемията, бяха относително бързо отменени. Комисията също така предприе действия за установяване на неизпълнение на задължения срещу националните протекционистки мерки след нахлуването в Украйна, като например забрани за износ в няколко икономически сектора, например зърнени култури и строителни материали, или прилагане на дискриминационно ценообразуване на горивата спрямо превозни средства с чуждестранни регистрационни номера.

След руското нашествие в Украйна Комисията прие мерки за улесняване на транспорта, транзита и обмена с Украйна, включително „План за действие за коридорите на солидарността между ЕС и Украйна с цел улесняване на износа на селскостопански продукти от Украйна и на двустранната търговия с ЕС“⁹¹, и по този начин за

⁸⁹ Директива 2001/55/ЕО от 20 юли 2001 г. относно минималните стандарти за предоставяне на временна закрила в случай на масово навлизане на разселени лица и за мерките за поддържане на баланса между държавите членки в полагането на усилия за прием на такива лица и понасяне на последиците от този прием.

⁹⁰ [Временна рамка за държавната помощ в контекста на пандемията от коронавирус](#) и [Временна рамка при криза в контекста на руското нашествие в Украйна](#).

⁹¹ Съобщение на Комисията „План за действие за коридорите на солидарността между ЕС и Украйна с цел улесняване на износа на селскостопански продукти от Украйна и на двустранната търговия с ЕС“, COM (2022) 217 final.

смекчаване на въздействието на тази криза върху превоза на стоки. Комисията суспендира за една година вносните мита върху целия износ на Украйна за Европейския съюз. Освен това ЕС предприе стъпки за засилване на изпълнението и прилагането на санкциите срещу включени в списъците руски и беларуски лица и образувания. Комисията издаде редица документи с насоки относно тълкуването на санкциите, като предостави на държавите членки разяснения по нови въпроси и постоянна подкрепа за гарантиране на правилното прилагане.

И накрая, Комисията задейства инструменти за извънредни ситуации съгласно правото на ЕС, за да смекчи въздействието на енергийната криза. По предложение на Комисията съзакондателите приеха правила, за да гарантират запълването на газохранилищата⁹², така че през зимния сезон на 2022 г. да има достатъчно газ, което има пряко въздействие върху хората и предприятията. Комисията предложи също така бързо нови правила за координирани мерки за намаляване на търсенето на газ⁹³ и за спешна намеса за справяне с високите цени на енергията⁹⁴. Тези спешни интервенции представляват допълнителна стъпка в работата на Комисията, за да се гарантира, че правната рамка на ЕС осигурява стабилна и ефикасна реакция при кризисни ситуации.

Комисията също така извлича поуки и проучва как в правилата на ЕС трябва да има заложен механизъм за гъвкавост и координация, така че в случай на криза да могат да се предприемат действия в рамките на предварително определена правна уредба. Въз основа на опита, натрупан в резултат на пандемията от COVID-19, Комисията прие план за действие в извънредни ситуации за транспорта⁹⁵, в който се предоставя набор от инструменти за справяне с всички видове транспортни кризи, и по-специално се гарантира, че законодателството на ЕС се изменя и прилага, за да се реагира по подходящ начин на такива събития, ако и когато те възникнат. По подобен начин в предложението си от декември 2021 г. за изменение на Кодекса на шенгенските граници⁹⁶ Комисията въведе механизъм за координация за справяне със заплахите за здравето по външните граници и нов шенгенски предпазен механизъм за осигуряване на общ отговор по вътрешните граници в ситуации на заплахи, засягащи държавите членки. В рамките на Европейския здравен съюз Комисията създаде също така Европейския орган за готовност и реакция при извънредни здравни ситуации (HERA), за да се повиши способността на Европа за предотвратяване и бърза реакция при трансгранични извънредни здравни ситуации и да се засили изпълнението на спешни

⁹² Регламент (ЕС) 2022/1032 от 29 юни 2022 г. за изменение на регламенти (ЕС) 2017/1938 и (ЕО) № 715/2009 във връзка със съхранението на газ.

⁹³ Регламент (ЕС) 2022/1369 от 5 август 2022 г. относно координирани мерки за намаляване на търсенето на газ (въз основа на член 122 от Договора за функционирането на Европейския съюз).

⁹⁴ Предложение за регламент относно спешна намеса за справяне с високите цени на енергията, COM (2022) 473 final.

⁹⁵ Съобщение на Комисията „План за действие в извънредни ситуации за транспорта“, COM (2022) 211 final.

⁹⁶ Предложение за Регламент за изменение на Регламент (ЕС) 2016/399 относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите, COM (2021) 891 final.

мерки. Освен това Инструментът за извънредни ситуации в областта на единния пазар⁹⁷ ще даде възможност за бързи реакции в кризисни ситуации, за да се запази движението на стоки и хора и да се гарантира достъпът до жизненоважни доставки и услуги.

Използване на разнообразния инструментариум за правоприлагане в условията на криза

Пандемията от COVID-19 причини сериозни смущения в туристическия сектор и няколко държави членки сметнаха, че е необходимо да се реагира. Националните мерки, при които хората, чиято ваканция е била отменена, получават само ваучери за пътуване или дълго отложено възстановяване на разходите, не са в съответствие с правото на пътуващите на възстановяване на разходите съгласно правото на ЕС. Като първа стъпка Комисията предостави ранни насоки относно прилагането на законодателството на ЕС относно **правата на пътниците**⁹⁸ и издаде Препоръка за предлагането на ваучери на пътниците и туристите като алтернатива на възстановяването на сумите, заплатени за отменени пакетни туристически услуги, като разясни как държавите членки биха могли да подкрепят финансовата ликвидност на транспортните оператори⁹⁹. Също така тя извърши работа в рамките на сътрудничество между националните органи, отговорни за прилагане на законодателството за защита на потребителите¹⁰⁰, във връзка с диалога с авиокомпаниите. В резултат на това през 2022 г. 16 големи европейски авиокомпании се споразумяха за отговор, който включваше възстановяването на сумите на над 500 000 ваучера за полети, предоставени без избор на потребителите, чиито полети бяха отменени по време на пандемията. Комисията също така започна производства за установяване на неизпълнение на задължения срещу държави членки, приели правила, които противоречат на Регламента на ЕС за правата на пътниците¹⁰¹ или Директивата за пакетните туристически пътувания¹⁰². По-голямата част от тях бързо приведеха практиката си в съответствие с правото на ЕС и само едно дело трябваше да бъде отнесено до Съда.

VIII. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Прилагането на правото на ЕС е и ще остане един от основните приоритети на Комисията. В настоящото съобщение е очертан широкият и разнообразен набор от

⁹⁷ Предложение за Регламент за създаване на инструмент в подкрепа на единния пазар в извънредни ситуации и за отмяна на Регламент (ЕО) № 2679/98, COM(2022) 459 final.

⁹⁸ Тълкувателни насоки относно регламентите относно правата на пътниците в ЕС в контекста на развиващата се ситуация с COVID-19 2020/C 89 I/01.

⁹⁹ Препоръка (ЕС) 2020/648 на Комисията от 13 май 2020 г. за предлагането на ваучери на пътниците и туристите като алтернатива на възстановяването на сумите, заплатени за отменени пакетни туристически и транспортни услуги в контекста на пандемията от COVID-19.

¹⁰⁰ https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/consumer-protection-cooperation-network_en

¹⁰¹ Регламент (ЕО) № 261/2004 от 11 февруари 2004 г. относно създаване на общи правила за обезщетяване и помощ на пътниците при отказан достъп на борда и отмяна или голямо закъснение на полети.

¹⁰² Директива (ЕС) 2015/2302 от 25 ноември 2015 г. относно пакетните туристически пътувания, пакетните туристически ваканции и пакетните туристически обиколки.

мерки, предприети от Комисията за прилагане на правото на ЕС винаги в съответствие с нашата крайна цел: да се постигне положителна промяна и да се гарантира, че хората и предприятията се възползват в пълна степен от правото на ЕС. Възможно е да има много фактори за липса или неправилно прилагане и Комисията е разработила разнообразен набор от инструменти за реагиране.

Всеобхватният, интелигентен и стратегически подход към правоприлагането донесе преки ползи — от по-чист въздух, по-високи стандарти за качество на водата, по-безопасен транспорт и по-добра защита на потребителите до отстояване на основните права и свободи на ЕС. Във всички тези случаи работата с държавите членки е от ключово значение: изпълнението и прилагането на правото на ЕС е резултат от съвместни усилия и спазването зависи от това държавите членки да предприемат необходимите стъпки за избягване и бързо коригиране на всяко нарушение, включително чрез ефективна национална правосъдна система с независими съдилища.

Прилагането на правото на ЕС не е еднократно събитие, а изисква постоянни усилия от страна на Комисията и държавите членки, за да се гарантира последователното и ефективно прилагане на правилата на ЕС и да се предотвратят потенциални проблеми. Нашата динамична международна среда, неочакваните кризи и новите предизвикателства пред правоприлагането изискват Комисията непрекъснато да оценява начините за по-нататъшно подобряване на изпълнението и прилагането на общоприетите правила. Понастоящем се извършва преглед в рамките на Комисията и с държавите членки, за да се гарантира, че са налице подходящите инструменти за правоприлагане, така че правото на ЕС да може да функционира на практика¹⁰³. По-специално при този процес се оценява дали настоящият начин на управление на жалбите, процедурите по EU Pilot и за установяване на неизпълнение на задължения продължават да бъдат подходящи за целта. Като част от този анализ вече се разглеждат редица подобрения в дейностите по правоприлагане.

С течение на времето броят на новите **директиви** намаля, като същевременно все повече се използват регламентите като законодателен инструмент. Комисията разполага с добре установена система за мониторинг и прилагане на бързото и правилно транспониране на директивите. Изпълнението и прилагането на регламентите е също толкова важно и макар че регламентите са пряко приложими, това често зависи от работата на националните органи. Някои регламенти изискват промени в националното законодателство, а много от тях възлагат на националните агенции или регулаторни органи отговорности, които са от съществено значение за прилагането на законодателството на практика. Поради това Комисията ще увеличи усилията си за наблюдение и налагане на изпълнението и прилагането на регламентите по систематичен и стратегически начин.

¹⁰³ Съобщение на Комисията „По-добро регулиране: обединяване на силите за по-добро законотворчество“, COM(2021)219.



Комисията отдава голямо значение на **прозрачността**. Прозрачността помага на широката общественост да се ангажира със споделяната отговорност за правоприлагането и насърчава по-бързото спазване от страна на държавите членки. Ето защо Комисията постепенно увеличи публично оповестената информация относно своите дейности по правоприлагане. В годишен доклад относно мониторинга на прилагането на правото на ЕС¹⁰⁴ се определят основните тенденции, подробно се описва сътрудничеството с държавите членки и се обясняват основните решения за установяване на неизпълнение на задължения. Публичен регистър на производствата за установяване на неизпълнение на задължения¹⁰⁵ предоставя актуална информация за последната стъпка, предприета във всеки отделен случай. Комисията публикува съобщения за медиите относно всички взети решения за установяване на неизпълнение на задължения, заедно с допълнителна информация за най-важните решения. Обществеността и гражданското общество обаче определиха редица области с потенциал за по-голяма прозрачност, като например процедурата преди установяване на неизпълнение на задължения (EU Pilot), прегледите на производствата и актуалните

¹⁰⁴ https://ec.europa.eu/info/publications/annual-reports-monitoring-application-eu-law_en

¹⁰⁵ https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=en

статистически данни за действията на Комисията по правоприлагане. Комисията ще продължи да подобрява и увеличава информацията, която е публично достъпна, по систематичен и лесно достъпен начин. Прегледът ще разгледа по-точно каква допълнителна информация следва да бъде оповестена публично и чрез какви средства, в тясно сътрудничество с държавите членки.

И накрая, при прегледа ще бъдат разгледани и начини за подобряване на сътрудничеството между Комисията и държавите членки във връзка с бързото и правилно транспониране на директивите.

Комисията ще докладва за резултатите от извършения преглед през 2023 г.