

Актуални проблеми на Европейския съюз

МЕХАНИЗМИ ЗА ОСИГУРЯВАНЕ НА ПРАВИЛНО ПРИЛАГАНЕ НА ПРАВОТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ¹

Цветелина Хинкова
Христиана Грозданова

По много поводи при изясняване на правната природа на Европейския съюз се отчита неговата нетрадиционност, различност от стандартния модел за международна организация. Това е Съюз, преди Договора от Лисабон – Общност, който се развива посредством законодателството, което приема. Законодателство, водещо до задължения за държавите членки, участвали при неговото изработване и приемане. В едно от основополагащите решения на Съда на ЕС по делото *Van Gend & Loos Case 26/62* (1963) се посочва, че Общността представлява нов правен ред в международното право, за просперитета на който суверенитетът на държавите членки е ограничен.

Законодателството на ЕС се състои от актове, които са *пряко приложими*, и такива, за които се налага приемане на *изпълнителни мерки за въвеждане в националното законодателство* от държавите членки. Актовете, имащи пряка приложимост² и директен ефект³, са Договорите (т. нар. “първично право”) и регламентите (т. нар. “вторично право”, прието въз основа на първичното, което не може да го надхвърля). Решенията са също актове на вторичното право, задължителни за субекта, към когото са адресирани – държави членки или лица. По принцип за тях е необходимо приемането на национален акт, с който те да проявят действието си на територията на държавите членки, за които се отнасят. Актовете, за които е необходимо приемането на национални изпълнителни мерки (под формата на закони, подзаконови или административни актове), са директивите. Те целят постигането на определена законова рамка, като държавите членки са свободни да изберат средствата за създаването ѝ по тяхна преценка.

¹ Настоящата статия е част от цикъл статии, анализиращи правоприлагането на законодателството на Европейския съюз от националните администрации. Първата статия беше публикувана в сп. “Международна политика”, кн. 2, 2010 г.

² В случаите, при които в националното законодателство има противоречащи им норми, те следва да бъдат приведени в съответствие с нормите на правото на ЕС с пряка приложимост на основание на принципа за върховенство на правото на ЕС.

³ Поражда права и задължения за всички субекти на правото на ЕС.

Като “пазителка” на правото на Договорите Европейската комисия следи за изпълнението на задълженията на държавите членки. В този смисъл Комисията е отговорна правото на Европейския съюз да бъде прилагано с еднаква сила на територията на всички държави членки. Този ангажимент предопределя до голяма степен и инициативите, предприемани от Комисията за неговото изпълнение. Настоящата статия има за цел да представи инструментариума, с който работи Европейската комисия и чрез който тя следи за изпълнението на задълженията на държавите членки, произтичащи от тяхното членство в Съюза. Механизмите са представени във възходящ ред, започвайки от извънсъдебните способи за разрешаване на възникнали проблеми с прилагането на правото на ЕС до практиката на Съда на ЕС. В статията е обърнато внимание и на институционалната рамка в България, посредством която се извършва мониторинг за навременното въвеждане и правилното прилагане на актовете на ЕС.

1. Разрешаване на проблеми при неприлагане на правото на Европейския съюз

Практическата реализация на идеята за функциониращ вътрешен пазар е възможността всеки гражданин на държава членка да се движи свободно, да живее, да учи и да работи на територията на целия Европейски съюз. Различното тълкуване на разпоредбите на правото на Европейския съюз и различните административни практики пречат на пълното реализиране на тази идея. Именно в този контекст се поражда терминът “презграничен проблем” (на англ. език “*transborder problem*”), дефиниран в Препоръка № 2001/893/ЕО на Европейската комисия⁴ като проблем, възникващ пред гражданите или предприятията на една държава членка при прилагане на правилата на вътрешния пазар от публичните органи на друга държава членка. Акцентът тук е върху движението: гражданин / предприятие е напуснал(о) границите на своята държава, за да упражни една от четирите свободи в рамките на вътрешния пазар в друга държава членка на Европейския съюз, където среща пречка, породена от нейната администрация. Вниманието тук не бива да бъде насочено върху качеството на правната рамка, а върху прилагането на тази рамка в практиката.

Мрежата за разрешаване на проблеми в Европейския съюз СОЛВИТ възниква като компенсаторен механизъм, който да облекчи гражданите / предприятията при осъществяването на презгранична дейност. Стремешът на Европейската комисия е да предостави възможност на държавите членки сами да приведат в съответствие националното си законодателство,

⁴ Препоръка на Европейската комисия № 2001/893 от 7 декември 2001 г. относно принципите за използване на “СОЛВИТ” – мрежа за разрешаване на проблеми във вътрешния пазар.

без да се стига до процедурите по неизпълнение на задълженията съгласно чл. 258 и сл. от Договора за функциониране на Европейския съюз.

СОЛВИТ-центровете са разположени в рамките на администрациите на 30 държави: 27-те членки на Европейския съюз, както и в Исландия, Норвегия и Лихтенщайн. Всеки център обработва жалбите на неговите граждани / предприятия, които се регистрират в специална електронна система, администрирана от СОЛВИТ-екипа на Генерална дирекция “Вътрешен пазар и услуги” на Европейската комисия. В рамките на една седмица експертите от даден национален СОЛВИТ-център трябва посредством критериите за работа на мрежата да преценят дали един проблем попада в обхвата на мрежата или не. Основните критерии за допустимост на случаите са:

- *наличие на правен спор*, т.е. едната страна твърди, че притежава определено право, а другата отрича съществуването на това право или създава пречки пред неговото упражняване;
- *наличие на отношения “предприятие / гражданин – държавна администрация”*. Като част от държавната администрация СОЛВИТ не разполага със средства за въздействие при отношенията “бизнес – бизнес” или “потребител – бизнес”, които остават извън обхвата на мрежата;
- *неприлагане на конкретна норма от законодателството на ЕС*. В тези случаи се има предвид правото на ЕС, свързано с някоя от четирите свободи (хора, стоки, услуги и капитали). СОЛВИТ не може да се намеси при неприлагане на национални разпоредби, произтичащи от правото на ЕС в областта на вътрешния пазар;
- *проблемът да не е отнесен за решаване пред съдебен орган*. СОЛВИТ е алтернативен извънсъдебен способ за разрешаване на спорове и предложените в рамките на мрежата решения нямат обвързващо действие, поради което не могат да се противопоставят на съдебни процедури и / или съдебни решения. В по-развит вариант този критерий включва и започнали процедури за неизпълнение на задълженията, където СОЛВИТ няма компетентност.

Работата по разрешаването на един презграничен проблем включва участието на два СОЛВИТ-центра: *местен и водещ координационен център*. Центърът, който получава жалбата, е местният СОЛВИТ-център. Основната задача на местния център е да прецени доколко поставеният проблем попада в обхвата на мрежата и дали не съществуват други, по-подходящи мрежи във вътрешния пазар, към които проблемът може да бъде пренасочен. Центърът, работещ за разрешаването на презграничния проблем, е водещият СОЛВИТ-център. Той разполага с 10 седмици за неговото разрешаване. Този срок може да бъде удължен с още 4 седмици, ако и двата центъра преценят, че в рамките на този срок може да бъде

намерено приемливо за всички страни решение. Динамиката на разрешаването на един казус включва комуникацията между двата СОЛВИТ-центъра, активно взаимодействие с администрацията, неприложена съответната норма, и поддържане на контакт с клиента. Ролята на Европейската комисия е опосредствана – тя наблюдава процеса и се намесва само при необходимост от модериране на диалога между двата СОЛВИТ-центъра. Принципът на работа на мрежата е изложен в Приложение 1.

Въпросът относно езика, на който се води комуникацията, е разрешен прагматично. Местният СОЛВИТ-център общува на своя език с жалбоподателя, докато водещият поддържа връзка с административния орган на официалния език в държавата членка, в която се намират. В практиката се е наложило два центъра да комуникират помежду си, както и с Европейската комисия, на английски език.

В работата на мрежата СОЛВИТ се наблюдава и една важна особеност: т.нар. СОЛВИТ + случаи, при които проблемът е възникнал поради неправилното въвеждане на правото на ЕС в националното законодателство. При тях работата на центровете се състои в промяна на националното законодателство, за да може то да съответства на правилата на ЕС, или в приемане на насоки, когато същите липсват. Не всички СОЛВИТ-центрове работят по СОЛВИТ + случаи, като практиката е различна в отделните държави членки.

Прегледът на Годишните доклади за дейността на мрежата СОЛВИТ показва най-много регистрирани запитвания във вътрешния пазар в областта на признаването на професионални квалификации, правото на установяване и социална сигурност или областите, свързани пряко с мобилността на гражданите в рамките на вътрешния пазар. Голямо предизвикателство пред мрежата е привличането на вниманието на бизнеса. Жалбите на предприятията са значително по-малко, отколкото тези на гражданите и се наблюдава тенденция броят им да остава постоянен – средно около 160 от 1300 случая.

2. Разрешаване на проблеми при несъответствие с правото на Европейския съюз

Независимо колко внимателно и прецизно е изработен даден акт на Европейския съюз, носещ правни последици за държавите членки, неговото успешно прилагане зависи от начина на работа на 27 администрации. Ранното идентифициране на проблемните области е възможност за тяхното своевременно отстраняване. Ето защо през 2008 г. Европейската комисия започна проект, чрез който да се маркират на много ранен етап евентуалните проблеми, свързани с прилагането на правото на Европейския съюз.

Пилотният проект за прилагане на законодателството на Европейския съюз (на англ. език *"EU Pilot"*) предлага бързи и изчерпателни отговори на въпроси и решения на проблеми, възникнали при въвеждането и прилагането на правото на ЕС. Проектът има и още една задача – да подобри комуникацията и връзката между службите на Европейската комисия и държавите членки в процеса на изследване на съответствието на националното право с правото на ЕС. Акцентът тук е насочен към сътрудничеството между Генералните дирекции на Комисията и администрациите на държавите членки.

Въпросите, по които се налага предоставяне на фактическата или правната позиция на държавата членка, се препращат до Централното звено за контакт в администрацията на съответната държава посредством специално създадена електронна база данни. С изключение на случаите, в които се изисква незабавно действие, държавата членка разполага със срок до 10 седмици, в който да предостави необходимите пояснения, информация и решение на повдигнатия проблем. Този срок може да бъде удължен след мотивирано искане на държавата членка. Когато въпросът е свързан с нарушение на правото на ЕС, държавите членки следва да отстранят нарушението или да предложат мерки за това в рамките на установените срокове. Ако не бъде предложено решение, Комисията поема случая, като пристъпи към по-нататъшни действия, включително чрез процедура за нарушение по чл. 258 и сл. от Договора за функциониране на Европейския съюз. Принципът на работа на проекта е изложен в Приложение 2.

Европейската комисия проверява дали отговорът, изготвен от държавата членка, е в съответствие с правото на Европейския съюз и дали е необходимо допълнително действие по случая. При всички случаи Комисията информира жалбоподателя за собствените си заключения и информира държавата членка.

Езиците, на които се изготвя отговор, са официалните езици на Европейския съюз. При необходимост от превод на друг език Европейската комисия предоставя достъп до Машина за автоматичен превод (на англ. език *"Machine Translation Service"*). Комисията е поела ангажимента да гарантира, че системата работи възможно най-ефикасно, като се вземат предвид съответните правила и процедури и използването на различни езици в различни административни условия.

Пилотният проект стартира през април 2008 г. с участието на петнадесет държави членки. До момента най-много регистрирани запитвания има в следните области: 36 % се отнасят до околната среда, 21 % – до вътрешния пазар, 8 % – до данъчното облагане, 7 % – до заетостта, трудовото законодателство и социалната сигурност, 6 % – до правосъдие,

свобода и сигурност, 5 % – до предприятията, 4 % – до здравеопазването и защитата на потребителите, 4 % – до селското стопанство⁵.

България се присъедини към проекта през октомври 2010 г.

Неприлагане срещу несъответствие с правото на Европейския съюз

Изложените по-горе инициативи на Европейската комисия имат за задача да повишат степента на прилагане на правилата на Европейския съюз, да намалят броя на процедурите за нарушение и да подобрят ефикасността на управлението им. Въпреки че създаването на двата механизма за разрешаване на проблеми – СОЛВИТ и Пилотния проект – изглежда като решение, оправдано от необходимостта от допълване на единия механизъм с друг, практически възникват въпроси относно смесването на компетенциите между тях и припокриване на областите на действие.

Безспорно и двата способа са механизъм за комуникация, която при СОЛВИТ е между държавите членки, а при Пилотния проект – между Европейската комисия и държавата членка. По отношение на обхвата СОЛВИТ разглежда презгранични проблеми, възникнали поради неприлагане на чл. 26 от Договора за функциониране на Европейския съюз, които могат да бъдат разрешени с промяна на административна практика и без правни действия. СОЛВИТ не разглежда проблеми, възникнали в резултат на закъсняло или лошо транспониране на законодателството на Европейския съюз. Пилотният проект разглежда проблеми, които са възникнали в резултат на несъответствие между националното право с правото на Европейския съюз поради неправилно въвеждане или прилагане. Във втория случай проблемът може да бъде основание за започване на процедури по неизпълнение на задълженията по чл. 256 от Договора за функционирането на Европейския съюз. Особеност при Пилотния проект е, че проблемите могат да бъдат поставени за разглеждане (разрешаване) както от самата Комисия, така и от Комитета по петициите на Европейския парламент и чрез писмо от член на Европейския парламент.

В практиката е възможно и прехвърлянето на случай от едната мрежа към другата. Ако един случай бъде прехвърлен към държава членка в рамките на Пилотния проект, след като е бил разгледан в рамките на СОЛВИТ, държавата разполага с четири седмици за отговор. Този срок е предвиден, тъй като тя вече е запозната с проблема. Ако предварителният анализ на даден случай показва, че той е резултат на презграничен проблем във вътрешния пазар, причинен от несъответствието на националното

⁵ Доклад на Комисията за оценка на проекта “EU Pilot”, 2010 г. [COM(2010) 70 final]

законодателство със законодателството на ЕС, същият следва да бъде разгледан в рамките на Пилотния проект. Ако в предварителния анализ не е забелязано това и е налице продължително прилагане на неправилна административна практика, СОЛВИТ има възможност да продължи да работи до разработването на случая, без същият да бъде пренасочван към Пилотния проект, като по този начин бъдат избегнати процедурите за нарушение.

3. Процедура за нарушение срещу държавите членки ("Infringement Procedure")

Европейската комисия като "пазител"⁶ на Договорите следи за правилното прилагане на правото на Европейския съюз. При констатиране на нарушение поради неизпълнение на задължение, произтичащо от Договорите, Комисията има право да започне процедура за нарушение. Нарушението може да възникне в резултат от действие или бездействие от страна на държавата членка, като в това понятие се включват държавните органи (законодателни, изпълнителни, съдебни), централните, регионалните и местните власти, дори частните компании, управлявани от публични органи. Комисията получава информация за предполагаемо нарушение по различни начини: жалби от частни лица, медии, национални официални вестници, проверки, петиции / въпроси от Европейския парламент и др. Констатираното нарушение може да бъде три вида:

- за **липса на нотификация** на националните изпълнителни мерки за въвеждане на директиви;
- за **липса на съответствие** на националните мерки с директивите, които въвеждат (неправилно въвеждане);
- **неприлагане или лошо прилагане** на: *а)* точно и правилно въведени директиви; *б)* първичното законодателство (договорите) и вторичното законодателство с директно приложение.

Процедурите за липса на нотификация обикновено стартират по реда на т.нар. "*хабилитационна процедура*", при която един от комисарите има право да подпише официалното уведомително писмо от името на Комисията. При продължаването на процедурата по-нататък обаче – при закриване, изпращане на мотивирано становище или сезиране на Съда на ЕС, решението се взема на заседание на Колежа на комисарите на ЕК.

В останалите случаи процедурите за нарушение стартират с решение на Колежа на Комисията. От 2008 г. беше въведена практиката решенията да се вземат в пакет за всички държави членки веднъж месечно.

⁶ Чл. 17(1) от ДФЕС: "Комисията допринася за общия интерес на Съюза и предприема подходящи инициативи в тази насока. Тя следи за прилагането на Договорите и на мерките, приети от институциите по силата на тези Договори. Тя съблюдава прилагането на правото на Съюза под контрола на Съда на Европейския съюз."

Постоянните представителства на държавите членки към ЕС биват информирани за решенията обикновено в деня след вземането им. Те препращат в спешен порядък информацията към столиците, като сроковете за отговор започват да текат от датата на получаването на решенията в представителствата.

• Информационна фаза⁷

Възможно е преди официалното стартиране на процедурата за нарушение по чл. 258 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС) Европейската комисия да реши да събере допълнително информация относно това дали е налице нарушение в рамките на т.нар. *“информационна фаза”*. Тя започва с изпращане на административно писмо от ЕК до държавата членка.

За държавите членки, включени в Пилотния проект за законодателството на ЕС, процедури по чл. 258 от ДФЕС могат да започнат, едва след като въпросът е преминал през Пилотния проект, като държавата е получила 10-седмичен срок за отговор. Държавите членки са длъжни да оказват съдействие на Европейската комисия и да отговарят на въпросите съгласно чл. 4, параграф 3⁸ от ДФЕС.

• Досъдебна фаза съгласно чл. 258 от ДФЕС

Ако Комисията счете, че е налице нарушение на правото на ЕС, тя открива процедура за неизпълнение на задълженията с изпращането на **официално уведомително писмо (ОУП)** до съответната държава членка. Процедурата получава номер, състоящ се от година и четири цифри. Когато процедурата е иницирана по жалба, номерът започва с цифрите 4 или 5 (например процедура, започнала през 2009 г., ще има номер 2009/4xxx). Процедурите, чиито номера започват с 0, са за липса на нотификация, а тези с 1 или 2 указват, че са започнали по инициатива на Комисията.

ОУП включва фактическата и правната страна на констатираното нарушение и разпоредбите на европейското законодателство, които са

⁷ Не е приложима в случаите на липса на нотификация.

⁸ “Съгласно принципа на лоялното сътрудничество Съюзът и държавите членки при пълно взаимно зачитане си съдействат при изпълнението на задачите, произтичащи от Договорите.

Държавите членки вземат всички общи или специални мерки, необходими за гарантиране на задълженията, произтичащи от Договорите или от актовете на институциите на Съюза. Държавите членки съдействат на Съюза при изпълнението на неговите задачи и се въздържат от всякакви мерки, които биха могли да застрашат постигането на целите на Съюза.”

нарушени, като в случай че процедурата продължи към следващия етап (мотивирано становище), Комисията няма право да се отклонява от вече направените в ОУП констатации или да отправя нови обвинения. В ОУП се определя срок за предоставяне на отговор, който обикновено е *два месеца*. Срокът, предвиден в ОУП, дава възможност на държавата членка да пристъпи към отстраняване на нарушението и/или да подреди своите аргументи, преди, в зависимост от случая, да се премине към следващия етап на процедурата.

При изготвянето на позицията на държавите членки по нарушението трябва да се има предвид, че е възможно Комисията да тълкува погрешно националното законодателство. На този етап държавата членка има възможност да инициира технически консултации със съответните служби на ЕК с цел изясняване на фактите и намиране на компромис. Когато правните основания или фактите, посочени в ОУП, не са точни, Комисията може да изпрати допълнително ОУП. Допълнителното ОУП е равносилно на ново ОУП, което отново дава срок от *два месеца* за предоставяне на отговор.

Възможните сценарии за развитие включват: 1) неоснователно обвинение от страна на ЕК, което държавата членка обяснява в своята позиция по нарушението, в резултат на което (ако и ЕК бъде убедена в това) процедурата се закрива; 2) държавата членка би могла да пристъпи към предприемане на мерки за преустановяване на нарушението, ако такова наистина се установи, че съществува, като даде ясен сигнал на ЕК и точен график за мерките, които предвижда да предприеме; 3) ако ЕК остане неудовлетворена от отговора и/или действията на държавата членка, може да се пристъпи към следващия етап на процедурата – мотивирано становище.

След анализ и оценка на предоставения от държавата членка отговор на ОУП Комисията може да стигне до извода, че продължава да е налице нарушение на правото на ЕС. Следващият етап на досъдебната фаза на процедурата за нарушение е изпращането на **мотивирано становище**. В него Комисията описва в детайли нарушението, основанията, поради които счита, че има такова, както и аргументите за това, като дава определен срок (обикновено *два месеца*) на държавата членка за предприемане на съответните действия за отстраняване на нарушението. Когато има допълнителни елементи, които не са отразени в първоначалното становище, Комисията може да изпрати допълнително, като съществено изменение на правното основание не е възможно. Допълнителното мотивирано становище е равносилно на ново мотивирано становище, като отново дава срок от *два месеца* за предоставяне на отговор.

Процедурата по чл. 258 от ДФЕС има за **цел по-скоро да мотивира държавата членка да изпълни задълженията си, като няма целенасочен санкционен характер**. Свидетелство за това са и предварителните етапи, с

които ЕК предоставя време на държавите членки да поправят нарушението си или да поемат конкретен ангажимент за това, преди да пристъпи към съдебната фаза на процедурата.

Член 259 от ДФЕС дава възможност на всяка държава членка да сезира Съда на ЕС, ако счита, че друга държава членка не е изпълнила някое от задълженията си, произтичащо от Договорите, поради свое неправомерно действие или бездействие.

Преди да отнесе въпроса пред Съда на ЕС, съответната държава членка е длъжна да се обърне към ЕК. ЕК разполага със *срок от три месеца* да се произнесе по поставения пред нея въпрос. Комисията издава мотивирано становище, след като на всяка от заинтересованите държави е предоставена възможност да изложи съображенията относно собствените им позиции и тези срещу ответната страна, писмено и устно. Ако Комисията не е издала становище в срок от три месеца от датата на поставяне на въпроса пред нея, отсъствието на становище не е пречка за сезиране на Съда на Европейския съюз.

• Съдебна фаза съгласно чл. 260 от ДФЕС

Сезирането на Съда на ЕС поставя началото на съдебната фаза. Европейската комисия разполага с право на преценка по отношение на откриването на процедура за нарушение и сезирането на Съда. Договорът от Лисабон, и по-точно чл. 258 и 259, не предвижда значителни промени в рамките на досъдебната фаза от процедурата по неизпълнение на задълженията в сравнение с предишните чл. 226 и 227 от ДЕО. Основните промени в процедурите за нарушение са свързани с производството пред Съда на ЕО – **чл. 260 от ДФЕС** (предишен чл. 228 от ДЕО), като промените са свързани със значителното **съкращаване на процедурата във времето**.

Съществена промяна е и намаляването на времето между първото сезиране от ЕК на Съда на ЕС с искането да се установи дали ли е нарушение и повторното отнасяне на въпроса пред Съда с искането за налагане на парични санкции. Съгласно **чл. 260, параграф 2** (ДФЕС) ЕК вече изпраща *само едно писмо* (официално уведомително писмо) до държавата членка, с което ѝ предоставя възможност в определен срок да изложи своите съображения за неизпълнението на съдебното решение.

Комисията посочва размера на еднократно платимата сума или периодичната имуществена санкция, която тази държава членка трябва да заплати, и която според нея е съобразена с обстоятелствата. Ако Съдът на ЕС установи, че въпросната държава членка не се е съобразила с неговото решение, той може да ѝ наложи заплащането на еднократна сума или на периодична имуществена санкция.

Съгласно новия **чл. 260, параграф 3** от ДФЕС в случаите на липса на нотификация на националните изпълнителни мерки за въвеждане

на директива, приета съгласно законодателната процедура⁹, Комисията разполага с правомощието да сезира Съда на Европейския съюз с иск по силата на чл. 258 и да го съчетае с искане по чл. 260, пар. 3, като предложи налагането на еднократно платима сума и/или на периодична имуществена санкция с определен размер.¹⁰ В такъв случай и за разлика от процедурата, предвидена в чл. 260, пар. 2, санкцията, която трябва да бъде наложена, ще бъде определена от Съда на ЕС в рамките на размера, определен от Комисията.

Определяне на размера на периодичната имуществена санкция и еднократно платимата сума

Според Европейската комисия определянето на санкцията – еднократно платима сума и/или периодична имуществена санкция – трябва да се основава на три основни критерия: тежестта на нарушението, продължителността на нарушението, необходимостта да се гарантира, че санкцията ще има възпиращ ефект, за да се предотвратят повторните нарушения.

Съгласно новите постановки на чл. 260, пар. 3 от ДФЕС Комисията може да предложи на Съда определяне на периодична имуществена санкция в случаите на липса или частично транспониране на директиви. В подобни случаи тя би била достатъчна, но ако обстоятелствата го оправдават, Комисията може да предложи и еднократно платима сума. Ако държавата членка съобщи за необходимите национални изпълнени мерки, прекратявайки нарушението, ЕК ще оттегли иска си по висящите дела пред Съда на ЕС, по които е предложила налагане само на периодична имуществена санкция, но по висящите дела, по които Комисията е предложила налагане и на еднократно платима сума, тя няма да оттегли иска си само поради извършване на необходимото съобщаване.

На 20 юли 2010 г. ЕК прие Съобщение за прилагане на чл. 260 от ДФЕС. В него се определят нивата на глобите, които Комисията ще предлага на Съда на ЕС във връзка с констатирани нарушения от страна на

⁹ При липса на транспониране на незаконодателни директиви използването на член 260, параграф 3 не е приложимо. Затова Комисията трябва да продължи по установения ред, като първо сезира Съда на ЕС в рамките на процедурата по член 258, последвана в случай на неизпълнение на решение, с което се констатира неизпълнение на задължение, от сезиране за втори път на Съда по силата на член 260, пар. 2.

¹⁰ Следва да се отбележи, че неизпълнението, предвидено в член 260, пар. 3, обхваща както случаите на пълна липса на съобщаване на каквито и да било мерки за транспониране на директива, така и случаите на частично съобщаване на мерки за транспониране. Подобен случай на частично съобщаване може да има, когато съобщените мерки за транспониране не обхващат цялата територия на държавата членка или когато в самото съобщение има пропуски по отношение на мерките за транспониране на част от директивата.

държавите членки. В това Съобщение за първи път се приемат правила за определянето на санкциите за България и Румъния.

Размерът на дневната периодична имуществена санкция се изчислява по следния начин: базисна фиксирана сума "периодична имуществена санкция"¹¹ се умножава по коефициент за тежест и коефициент за продължителност и полученият резултат се умножава по определен фактор за всяка държава (фактор "п"¹²), отчитащ едновременно способността за плащане на обвинената държава членка и броя на гласовете, с които тя разполага в Съвета. Методът за изчисляване на еднократната сума за плащане се свежда до базисна фиксирана сума "еднократна сума"¹³, умножена по коефициент за тежест, фактор "п", отчитащ способността на обвинената държава членка да плаща, и брой на дните, през които е извършвано нарушението. Минималната санкция за Република България възлиза на 777 000 евро.

4. Изпълнение на задълженията, произтичащи от членството на България в ЕС

Като пълноправен член на ЕС от 1 януари 2007 г. България е обект на мониторинг от страна на Европейската комисия за своевременното транспониране, спазване и правилно прилагане на законодателството на ЕС. За тази цел в страната е изградена законова и институционална рамка за прилагане на правото на ЕС, както и за координиране на процедурите за нарушение. Постановление № 85 на Министерския съвет от 17 април 2007 г. за координация по въпросите на Европейския съюз разписва националния механизъм на координация на досъдебната и съдебната фаза, както и мерките, които България поема за по-ефективно изпълнение на задълженията.

Дирекция "Координация по въпросите на Европейския съюз" в Министерския съвет е звеното в българската администрация, осъществяващо координацията на информационната и досъдебната фаза от процедурата за нарушение по чл. 258-260 от Договора за функционирането на Европейския съюз. Дирекцията е също и национален СОЛВИТ-център и Централно звено за контакт в рамките на Пилотния проект. Останалите ключови участници в рамките на досъдебната и съдебната фаза са:

- **междуведомствените работни групи и водещите ведомства** по дадена политика, които извършват анализ за съществуването на евентуални нарушения и подготвят отговорите на писмата, получени от Европейската

¹¹ Преразглежда се на определен период от време, за да бъде отчетена инфлацията.

¹² За България този коефициент е 1,47.

¹³ Вж. бел. 11.

комисия, отнасящи се до искания за информация за евентуално стартиране на процедура за изпълнение на задълженията;

- **Съветът по европейските въпроси към Министерския съвет**, чиито членове съгласуват проектите на позиции по време на редовните си заседания;

- **министрите** в своите ресори, които внасят за разглеждане от Министерския съвет проектите на позиции, по които не може да бъде постигнато съгласие в рамките на Съвета по европейските въпроси и/или се отнасят до приоритетни въпроси с национално значение;

- **заместник-министърът на външните работи**, председателстващ Съвета по европейските въпроси и осъществяващ общ контрол по функционирането на координационния механизъм по европейските въпроси, който може да инициира дебати по определени теми; да изисква допълнителна информация и др.;

- **Министерският съвет** като орган, който ръководи политиката на Република България като държава членка на ЕС и има правомощието да одобрява проектите на позиции, когато по тях не може да бъде постигнато съгласие в рамките на Съвета по европейските въпроси и/или когато се отнасят до приоритетни въпроси от национално значение;

- Дирекция "Международно право и право на Европейския съюз" в Министерство на външните работи, която координира съдебната фаза от процедурата за изпълнение на задълженията.

С оглед на навременното и точно изпълнение на своите задължения като държава членка на ЕС Република България предприема редица мерки за избягването на процедурите по изпълнение на задълженията по чл. 258 и сл. от ДФЕС. Една от тях е приемането на *Плана за действие с мерките, произтичащи от членството на Република България в ЕС*, в който са заложени мерките, свързани с въвеждане на директиви на ЕС, прилагане на първичното право, на регламенти и решения на ЕС, предоставяне на информация на Европейската комисия и позиции на Република България за заседания на Съвета на ЕС.

Друга мярка е свързана с текущо разпределение на отговорностите по въвеждане в националното законодателство на директивите и, при необходимост, приемане на национални мерки за осигуряване на прилагането на регламентите и решенията, публикувани в Официалния вестник на ЕС. Това се извършва в рамките на седмичните заседания на Съвета по европейските въпроси, където се обсъжда и напредъкът по въвеждането на директивите с изтичащ срок за нотифициране. В рамките на дискусиите работните групи, отговорни за въвеждането на политиките на ЕС в България, трябва да предоставят актуална информация, както и да поемат конкретни ангажименти за въвеждането на директивите от тяхна компетентност в най-кратки срокове. По този начин се извършва мониторинг на предприетите действия за въвеждането на директивите.

Тези мерки важат с особена сила и във връзка с възможностите за ускорено съдебно производство и налагане на санкции, предвидени в чл. 260, пар. 3 от ДФЕС.

В цифри Европейският съюз включва 27 правителства и национални администрации, 70 автономни региона и 500 милиона потребители. Директивите като инструмент, позволяващ гъвкавост от страна на държавите членки при избора на формата и средствата за постигане на даден резултат, са предпочитано средство в процеса на изграждане на законодателството на Европейския съюз. От друга страна, една директива може да изисква между 40 и 300 национални мерки (общо за всички 27 държави членки) за въвеждането ѝ, което допълнително усложнява нейното коректно прилагане¹⁴ в практиката. Възможността държавите членки да избират начините, чрез които да въведат около 2000 директиви в националното си или регионално законодателство, както и в различните правни системи и прилагането на въведеното законодателство, е предпоставка за възникване на различни пречки в пълното прилагане на правото на Европейския съюз. Пречки, които в най-голяма степен дават своето отражение върху гражданите и предприятията. Осигуряването на безпроблемното функциониране на правната рамка на Европейския съюз не би било възможно без активната намеса на Европейската комисия, която да следи за изпълнението на задълженията на държавите членки, произтичащи от Договорите. Създаването на механизми за спомагане за навременното отстраняване на нарушенията няма за цел да санкционира държавите членки, а да им помогне да прилагат правилно правото на ЕС в полза на техните граждани.

Използвани източници:

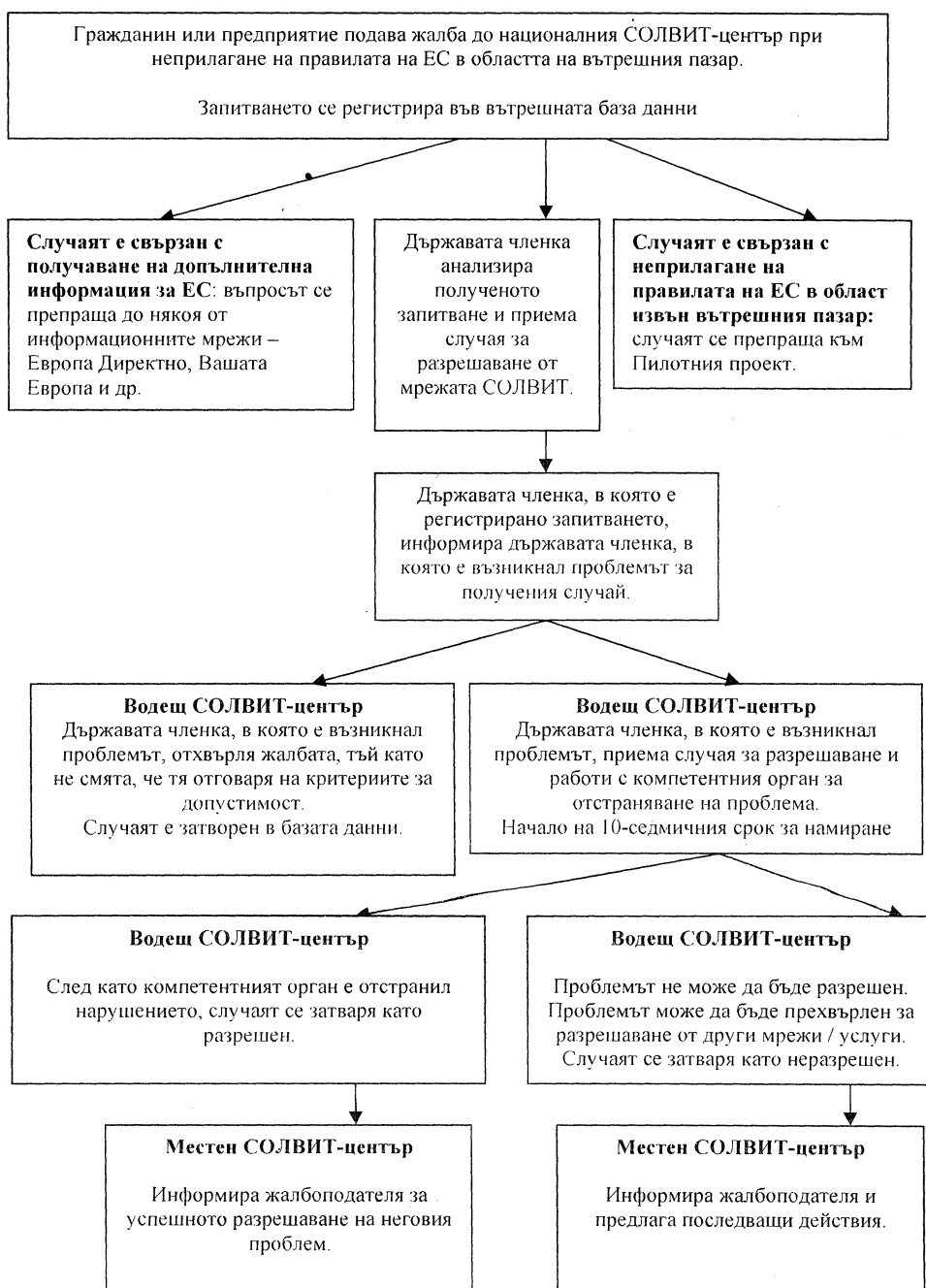
1. Ръководство “Досъдебната фаза на процедурата за нарушение по чл. 226 и следващите от Договора за създаване на Европейската общност”, Денница Недева и Антоанета Ризова-Калапиш, 2009 г.
2. Съобщение на Комисията “Прилагане на член 228 от Договора за създаване на ЕО”, SEC (2005) 1658.
3. Commission Communication “Application of Article 260 of the Treaty on the Functioning of the European Union. Up-dating of data used to calculate lump sum and penalty payments to be proposed by the Commission to the Court of

¹⁴ Съобщение на Европейската комисия “Европа на резултатите”, 2007 г. [COM(2007) 502 final]

Justice in infringement proceedings”, SEC(2010) 923/3.

4. Европейска комисия, Прилагане на правото на Европейския съюз
http://ec.europa.eu/community_law/index_bg.htm

Приложение 1. Обобщение на стъпките при разрешаване на един случай в рамките на мрежата СОЛВИТ.



* Този срок може да бъде удължен с още 4 седмици, ако съществуват предпоставки да се смята, че може да бъде разрешен в полза на жалбоподателя.

Приложение 2. Обобщение на стъпките при обработване на досие в рамките на Пилотния проект.

