

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 15.12.2009
COM(2009) 675 окончателен

26-ТИ ГОДИШЕН ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА
ОТНОСНО МОНИТОРИНГА ВЪРХУ ПРИЛАГАНЕТО НА ПРАВОТО НА
ОБЩНОСТТА (2008 г.)

{SEC(2009) 1683}
{SEC(2009) 1684}
{SEC(2009) 1685}

26-ТИ ГОДИШЕН ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

ОТНОСНО МОНИТОРИНГА ВЪРХУ ПРИЛАГАНЕТО НА ПРАВОТО НА ОБЩНОСТТА (2008 г.)

1. ВЪВЕДЕНИЕ

В съобщението на Комисията „Европа на резултатите — прилагане на правото на Общността“¹ от 2007 г. се посочва, че в годишния си доклад Комисията ще се съсредоточи върху стратегическите въпроси, оценката на настоящото състояние на законодателството, приоритетите и планирането на бъдещата работа. Миналогодишният доклад² се спря на широк кръг от актуални проблеми и предизвикателства, представени по сектори, както и на приоритетни действия под формата на превантивни мерки, действия за управление на достиженията на общностното право, разрешаване на проблемите на гражданите, управление на нарушенията и ново законодателство, в резултат на законодателния процес.

Тазгодишният доклад следва структура, която се характеризира с по-внимателен подбор и по-подробни коментари за някои сектори, въз основа на по-детайлната информация, предоставена в придружаващия документ „Ситуацията в различните сектори“ към настоящия доклад. Докладът до голяма степен се спира на действия, предприети по Договора за ЕО. Действията по Договора от Лисабон ще бъдат предмет на бъдещи доклади. За 2010 г. е предвидено съобщение относно прилагането на член 260 от *Договора за функционирането на Европейския съюз*, предвиждащ правото на Комисията да поиска от Съда да наложи финансови санкции на дадена държава-членка.

2. ОБЩА ИНФОРМАЦИЯ

2.1. Въведение

Съгласно Договора за ЕО основната отговорност за прилагане на общностното право лежи върху държавите-членки. Комисията има правото и отговорността да провери дали общностното право се спазва. Към края на 2008 г. правилата на Договора се допълват от около 8 200 регламенти и малко под 1 900 директиви, действащи на територията на 27-те държави-членки.

2.2. Жалби и производства за установяване на нарушения

Процедурата за установяване на нарушения играе съществена роля за гарантиране на правилното прилагане на правото. По последни данни около 68 % от жалбите биват приключени преди първата формална стъпка по процедурата за установяване на нарушение, около 84 % от процедурите за установяване на нарушение, предприети в

¹ COM(2007) 502.

² COM(2008) 777.

результат на жалба, приключват преди етапа на представянето на обосновано становище, и 94 % — преди вземането на решение от Съда на Европейския съюз.

Сравнявайки периода на регистриране на нарушенията от 1999 г. до 2003 г. с периода 1999—2007 г., средният срок, необходим за разглеждането на всички случаи на нарушения, считано от момента на регистриране на случая в съответния срок до внасянето на жалбата в Съда на Европейския съюз по силата на член 226 от Договора за ЕО, е намалял от около 27 на 24 месеца. Средният срок, необходим за разглеждане на случаите за липса на уведомяване за мерки на държавите-членки за транспониране на директиви, остава около 14 месеца. Докато през 2007 г. е имало 7 такива случая, през 2008 г. не е имало повторно внасяне на жалба в Съда съгласно член 228 от Договора.

Към края на 2008 г. Комисията разглеждаше над 3 400 жалби и случаи на нарушения. Общият им брой се е повишил с малко по-малко от един процент в сравнение с 2007 г., а процедурите за липса на уведомяване за мерки за транспониране на директиви са намалели с 15 %. Жалбите съставляват 54 % от общия брой или 64 %, от всички случаи различни от късно транспониране на директиви, което представлява увеличение с 9 % спрямо 2007 г. Броят случаи „по собствена инициатива“, които са в процес на разглеждане към края на 2008 г., е намалял с 3 % в сравнение с 2007 г.

Средно 55 % от общия брой мерки за транспониране през 2008 г. са закъснели в сравнение с 64 % през 2007 г., като броят на директивите, които не са били транспонирани, е намалял значително през 2008 г.

2.3. Петиции

Броят на петициите до Европейския парламент по въпроси, отнасящи се до правилното прилагане на общностното право зависи от решението на гражданите, бизнеса и гражданското общество да изразят загрижеността си по този начин. Въпреки че повечето петиции не засягат процедурата за нарушения или не водят до нейното откриване, те предоставят полезна информация на Парламента и на Комисията относно притесненията на гражданите.

В областта на околната среда се получава постоянен висок брой петиции, особено по отношение на сектора за отпадъци. В областта на транспорта особено висок дял на получените петиции се пада на сектора за пътна безопасност. В сектора на вътрешния пазар почти половината от петициите се отнасят до признаване на дипломите. В областта на данъчното облагане и митниците най-често срещаният предмет на петициите е облагането с данък на автомобилите.

Значителен брой петиции бяха получени също в областта на правосъдието, свободата и сигурността, отнасящи се по-специално до неправилното прилагане общностното право в областта на управлението на границите (Кодекс на шенгенските граници), свободното движение на хора и основните права.

3. АКТУАЛНИ ПРОБЛЕМИ В ПРИЛАГАНЕТО, УПРАВЛЕНИЕТО И ПРИВЕЖДАНЕТО В ДЕЙСТВИЕ, КОИТО ДОПРИНАСЯТ ЗА ЗАКОНОТВОРЧЕСКИЯ ЦИКЪЛ

3.1. Въведение

Общностното право се развива във времето в зависимост от опита, натрупан по прилагането му, тълкувателните решения, развиващите се технологии, повишаващите се изисквания за ефикасност и променящите се политически цели. Процесът на законодателни промени се управлява чрез поредица от етапи, включващи преглед и консултации, водещи до законодателно предложение, приемане, изпълнение, прилагане, управление и привеждане в сила и по-нататъшни прегледи и консултации. Всеки сектор се характеризира с различна комбинация от елементи, които водят до законодателни цикли, продължаващи от две до двадесет години.

В разделите, които следват по-долу, се разглеждат някои ключови аспекти от изпълнението, управлението и привеждането в действие на общностното право, като се посочва приносът на тези процеси в законодателните цикли, включително и някои характерни примери, взети от секторите, по-подробно описани в придружаващия документ „Законотворчески цикъл — секторни примери“³.

3.2. Късно транспониране и докладване — повишено планиране на изпълнението и превантивни действия

Късното транспониране на директивите продължава да представлява широкообхватна пречка за навременното прилагане на правото с големи последици. 55 % от необходимите транспозиции са закъснели през 2008 г., като в много случаи това закъснение продължава до две и повече години. По този начин приблизително четиригодишният законодателен цикъл за приемане и изпълнение редовно се удължава, понякога с години. Това закъснение намалява способността на ЕС да защитава ефикасно интересите на своите граждани и икономически оператори. Също така то подкопава съгласуваността на правната система, като намалява правната сигурност, прозрачността и справедливите условия на конкуренция. Последващата работа за осигуряване на правилното прилагане на правото се забавя. Ситуацията се подобри миналата година, но 15-процентното подобрене за 25-те държави-членки се компенсира от 40-процентното намаление на броя необходими транспозиции. Информационно табло № 19 за вътрешния пазар изнесе данни, че през май 2009 г. е имало 22 директиви, чиито срокове за транспониране са надхвърлили две години и по които между една и пет държави-членки все още не са завършили процеса на транспониране.

Към проблема с късното транспониране се прибавя и този, свързан с пресрочването на изпращането на друга информация, посочена в директивите. Например по „Климатични изменения — търговия с емисии“ бе открита процедура за установяване на нарушение срещу много държави-членки поради късното изпращане на националните планове за разпределение на квотите (НПР) за периода 2008 — 2012 г. В резултат на това се забави започването на последваща работа по развитието както на изпълнението на съществуващите достижения на правото, така и по изменението на тези достижения.

³ SEC (2009) 1683

Това късно докладване допринесе съществено за забавянията в следващите етапи, необходими за постигането на целите, предвидени за 2020 г.

Отчасти в опит за избягване на късното транспониране и отчасти, за да бъде осигурено правилно изпълнение, през последните години се прибегва все повече до превантивни мерки под формата на срещи на експерти и двустранен диалог между Комисията и държавите-членки по въпросите на транспонирането и изпълнението, увеличавайки по този начин възможностите за разрешаване на евентуални проблеми, преди те да бъдат фиксирани в закон. Комисията и държавите-членки поеха значителен допълнителен ангажимент за изпълнението и прилагането на законите с цел по-доброто гарантиране, че тези закони ще постигнат своите цели. Водещ пример е настоящата работна програма по изпълнението на директивата за услугите. Подробен и всеобхватен план за транспониране предостави основата за провеждането на повече от 30 двустранни срещи с държави-членки и 13 срещи на експертни групи през 2008 г. относно прилагането и внедряването на Информационната система за вътрешния пазар, които позволиха директен обмен на информация между компетентните органи на държавите-членки.

Също така често се изготвят насоки за подпомагане на изпълнението и прилагането на ново законодателство, какъвто до голяма степен е случаят с регламента REACH. В интернет се публикуват списъци с отговори на често задавани въпроси, например по отношение на директивите за опасните препарати, експлозивите и торовете.

Когато Комисията подготвя, а Парламентът и Съветът приемат ново законодателство, следва да се обърне специално внимание на въпросите за изпълнението и привеждането в действие, за да бъде осигурено ранното и правилното прилагане на закона. Прегледът, извършван от Европейския парламент на изпълнението на общностното законодателство, и контактите с националните парламенти могат също да допринесат да подобряване на резултатите. Подходящите методи, които да се приложат за осигуряването на по-добри резултати, трябва да се определят по време междуинституционална дискусия.

3.3. Рамката, нейното прилагане и управление

Приемането на ново общностно законодателство често е началото, а не края на един процес. Рамковото законодателство се нуждае от мерки по прилагането. Научно-техническото развитие води до въвеждането на нови работни методи. Предварителна информация относно възможни нови регулаторни действия на равнище държави-членки може да спомогне да бъдат избегнати нови бариери пред свободното движение. Най-добрият начин, по който Комисията и държавите-членки могат да се уверят в доброто управление на прилагането на законодателството, е посредством редовния преглед на въпросите, свързани с изпълнението и прилагането.

Например първоначалните директиви относно нивото на пестициди в препаратите за растителна защита, приети през 70-те, 80-те и 90-те години, постепенно разшириха обхвата на европейските правила, които започнаха да се прилагат и по отношение на остатъците от пестициди за различните култури. Този процес включваше съществена допълнителна работа по прилагането, като от средата на 1993 г. до средата на 1997 г. Съветът прие 6 директиви по прилагането, а през следващите 10 години Комисията

прие още 60 директиви преди приемането на Регламент (ЕО) № 395/2005⁴, който консолидира и опрости достиженията на правото.

Паралелно с това поетапното изпълнение на Директива 91/414/ЕИО⁵ относно оценката, пускането на пазара и използването на продукти за растителна защита бе организирано посредством програми, приети през 1992, 2000, 2002 и 2004 г., които доведоха до предложението на Комисията от 2006 г. за регламент, консолидиращ и доразвиващ достиженията на правото⁶.

Има и други начини, освен работата в комитети, по които прилагането на общностното право се управлява в сътрудничество между Комисията и държавите-членки. Те включват разпоредби, които изискват предварително уведомяване за проектозаконови и процедури, които се приемат вследствие на установени проблеми. През 2008 г. само в областта на техническите стандарти за стоки и услугите, свързани с информационното общество⁷, са били направени над 630 уведомления, както и почти 200 интервенции на Комисията и над 180 такива на държавите-членки.

3.4. Инспекции и контрол — действия на Комисията и държавите-членки

Инспекциите и докладването от страна на държавите-членки и Комисията също може да играят ключова роля при определянето на място на степента на постигане на целите, констатирайки различни видове проблеми, които могат да бъдат разрешени чрез управленски процеси, процедури за установяване на нарушение или законодателни изменения.

Например в областта на сигурността на въздухоплаването законодателството на ЕО в началото на това десетилетие предвиждаше разработването на програми за сигурност на гражданското въздухоплаване на държавите-членки, които следват общи основни стандарти, както и национални одити от държавите-членки и инспекции, извършвани от Комисията. Широкообхватната програма на извършените инспекции допринесе за повишение от приблизително 16 % при съблюдаването на нормите, като установи и нуждата за допълнително хармонизиране, изясняване и опростяване. Ето защо през 2008 г. Съветът и Парламентът приеха законодателство за изменение, което допринася за подобряване на начините за изработване на правила и полага някои основни принципи за по-широкообхватна гама от програми за сигурност и вътрешен контрол на качеството, които да бъдат приети от операторите на летища, превозвачите и други субекти, прилагащи мерки за сигурност. Паралелно с това Комисията разшири прилагането на метода на партньорската оценка по програмата за инспекции в контекста на актуализирането на инспекционната методика.

⁴ Регламент (ЕО) № 396/2005 на Европейския парламент и на Съвета от 23 февруари 2005 година относно максимално допустимите граници на остатъчни вещества от пестициди във и върху храни или фуражи от растителен или животински произход и за изменение на Директива 91/414/ЕИО на Съвета (*ОВ L 70, 16.3.2005 г., стр. 1*).

⁵ Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно пускането на пазара на продукти за растителна защита - SEC(2006) 930 и SEC(2006)931.

⁶ Директива 91/414/ЕИО на Съвета от 15 юли 1991 г. относно пускането на пазара на продукти за растителна защита (*ОВ L 230, 19.8.1991 г., стр. 1*).

⁷ Директива 98/34/ЕО за определяне на процедура за предоставяне на информация в областта на техническите стандарти и регламенти и на правилата относно услугите на информационното общество

Друг пример, в областта на безопасността на храните, е работата на Хранителната и ветеринарна служба, която през 2008 г. назначи 256 одита и инспекции, за да осигури ефективна система за контрол и да оцени спазването на европейските стандарти в ЕС и в трети държави по отношение на техния износ за ЕС.

3.5. Консултации със заинтересованите страни, събиране на информация и докладване, свързано със законодателното развитие

Използват се различни техники за събиране на информация относно ефекта на законодателството в различните държави и за проверка дали целите са изпълнени.

По въпросите, свързани с изменението на климата, например, Комисията предложи през януари 2008 г. подобрена и разширена схема на ЕС за търгуване с емисии на парникови газове. Предложението дойде в резултат на проведените широки консултации със заинтересованите страни по време на първия период на търгуване от 2005 до 2007 г. По време на консултациите се потвърди липсата на проверени данни за емисиите, които да подкрепят първоначалните национални планове за разпределение, водещо до: повече издадени сертификати от необходимото и в някои случаи непредвидени печалби за индустрията, която прехвърля цената на разпределените ѝ емисии върху потребителите, въпреки че ги е получила безплатно, методи и нива на разпределение с огромни разлики между държавите-членки, както и прекалено дълъг и сложен процес на Комисията за одобрение на националните планове за разпределение. Ето защо предложението от 2008 г. за изменения в законовата уредба представи напълно хармонизиран подход за горна граница на квотите, валидна за целия ЕС и намаляваща с всяка изминала година, целяща намаление на емисиите с 21 % за периода 2005—2020 г., както и въвеждането на тръжната процедура като основен метод за разпределение на квотите.

Друг пример засяга въпроса за късните плащания по търговските договори, по който Европейският парламент изрази първоначално безпокойство през 1994 г., довело до препоръка на Комисията през 1995 г. като възможен незаконодателен начин за постигане на напредък. След като проведе и последващ процес на консултации, потвърждаващ липсата на значителни подобрения, Комисията предложи директива, която бе приета през 2000 г. Доклад от 2006 г. доведе до проучване, допитване до Европейската група за допитвания до бизнеса и обществена консултация „Вашият глас в Европа“ през 2008 г. Резултатите, заедно с допитвания, организирани паралелно от заинтересованите страни в държавите-членки, потвърдиха нуждата от допълнително укрепване на правилата, което Комисията предложи през 2009 г.

По отношение на Комплексното предотвратяване и контрол на замърсяването (КПКЗ), първоначалната директива от 1996 г. предложи десетгодишна програма за изпълнение, предвиждаща издаването на разрешения на промишлени инсталации, основана на ангажимента им за въвеждането на най-добрите технологии за контрол на емисиите на замърсяващи вещества. През 1999 г. Комисията изпрати въпросник на държавите-членки, за да докладват през 2003 г. за периода на изпълнение от 2000 до 2002 г. Въз основа на резултатите Комисията изготви доклад през 2005 г. В доклада се посочват значителните закъснения в транспонирането, липсата на достатъчно яснота в законодателството и нуждата както от по-голямо координиране, така и от по-бързо изпълнение и консолидиране на разпоредбите, водещи до разработването на план за действие относно изпълнението.

През 2006 и 2007 г. Комисията проведе допълнителен преглед на изпълнението със заинтересованите страни, въз основа на докладите на държавите-членки за периода 2003—2005 г., както и няколко допълнителни външни анализа. Резултатите предоставиха ясно доказателство за нуждата от законодателни промени. Ето защо през декември 2007 г. Комисията прие предложение за преработена директива за промишлените емисии, която да консолидира, разшири и изясни съществуващите разпоредби, да въведе по-строги ограничения на емисиите и да увеличи мониторинга и изпълнението. Планът за действие относно изпълнението също бе актуализиран, включвайки по-хармонизирано събиране на данни, оценка и по-опростени процедури за вземане на решения. Тези нововъведения представляват рамка, която осигурява цялостното изпълнение на съществуващите разпоредби до 2012 г., когато се очаква фокусът на внимание да се измести към изпълнението на планираното ново законодателство.

3.6. Управление на законодателството от експертни групи

Вземат се превантивни мерки с цел да се осигури навременното и правилното прилагане на правото, като по този начин се избягва нуждата от започване на процедури за установяване на нарушения. Всекидневното управление на достиженията на общностното право посредством около 250 комитета и 1 000 експертни групи, изпълнението и работата по техническото актуализиране помагат за поддържането на действителността и практическото действие на достиженията на правото, като улеснява разрешаването на проблеми, които могат иначе да бъдат предмет на процедури за установяване на нарушения, и разрешаването на текущи процедури за установяване на нарушения.

3.7. Разрешаване на проблемите на гражданите, бизнеса и интересите на гражданското общество

Много от проблемите, свързани с тълкуването и практическото прилагане на законодателството, могат да бъдат разрешавани бързо и ефикасно на територията на целия ЕС посредством работата на експертите на Комисията и държавите-членки в комитетите и експертните групи. Също така са създадени опростени хоризонтални инструменти като SOLVIT и EU Pilot, за да предоставят бързи и преки начини за разрешаването на по-индивидуални проблеми, свързани с прилагането на общностното право по отношение на гражданите, бизнеса и гражданското общество.

Други специфични за отделните сектори инструменти, като уравниването на сметки в селското стопанство, гарантиращи, че плащанията по финансовото подпомагане зависят от потвърдено зачитане на правилата, се доказаха като ефективни инструменти за правоприлагане, приложими в някои области на достиженията на общностното право. Съществуват също така механизми, въведени в секторното законодателство на ЕО, които предоставят на търговските оператори средства за защита срещу националните органи. Те включват разпоредби, даващи възможност за обжалване на решения на националните регулаторни органи от страна на телекомуникационните оператори в сектора за електронни комуникации. Съществуват също така разпоредби, предоставящи средства за правна защита в областта на обществените поръчки, мотивирани отчасти от продължаващия огромен брой оплаквания, получавани от Комисията, и съответните процедури за установяване на нарушения на общностното право в индивидуални тръжни процедури. Тези средства предоставят по-пряка и навременна защита за засегнатите предприятия, отколкото процедурите за

установяване на нарушения, откривани от Комисията, които поради самата си същност, не се съсредоточават върху интересите на страните по тържната процедура като такива.

В някои законодателни инструменти на Общността са включени и гаранции за процесуални средства за защита между гражданите и търговските оператори. Например развитието и разнообразието на услугите в областта на електронните комуникации и нарастващият брой на доставчиците на тези услуги доведоха до въвеждането в рамките на директивата за универсалната услуга на механизъм за уреждане на спорове между потребители и доставчици на услуги, който представлява по-гъвкава, евтина и опростена алтернатива на съдебното производство. Други примери са укрепването на процедурите за подаване на искове при закъсняване или анулиране на полети в сектора на въздушния транспорт. Законодателството на ЕО в областта на околната среда също предвижда механизми за преразглеждане при отказ за предоставяне на поискана информация във връзка с околната среда или обществена консултация по отношение на оценката на въздействие върху околната среда и решенията за разрешителни за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването.

Функционирането на тези системи се наблюдава и по него се докладва редовно, като първият доклад за оценка на EU Pilot се подготвя в момента.

3.8. Ролята на процедурите за установяване на нарушения

Комисията може да открие процедури за установяването на нарушения въз основа на различни видове жалби. Голям брой от тези процедури се отнасят до закъснения в уведомяванията от страна на държавите-членки, засягащи мерките за транспониране на директиви. Тези процедури обикновено не траят повече от няколко месеца, но могат да доведат до обвързващи правни решения и прилагането на финансови санкции, ако транспонирането продължава да се бави. Повечето от случаите се приключват преди Съда да се произнесе с решение. По тези производства е необходим е значителен обем работа.

Процедурите за установяване на нарушения се използват също за преследване на случаи на несъответствие на законите или подзаконовите актове на държавите-членки, както и на лоша административна практика. Комисията установява потенциални нарушения на общностното право по различни начини, свързани с различните функции на Комисията. Тези функции включват собствената ѝ работа по прегледа на съответствието на мерките на държавите-членки, с които се транспонират директиви, работата на комитетите и експертните групи по изпълнението и прилагането на общностното право, писмата и жалбите на гражданите, бизнеса и гражданското общество, както и работата с държавите-членки, които изготвят доклади по прилагането на общностното право.

Комисията трябва да осигури последователността, ефикасността и справедливото отношение към държавите-членки при обработването на потенциалните нарушения, за които е получила информация. Комисията трябва да прецени дали е по-целесъобразно да започне специфични действия по индивидуалните потенциални нарушения, за които е уведомена, или паралелни или колективни производства по набор от различни фактически и правни обстоятелства, които могат да укрепят позицията ѝ. Комисията трябва да прецени кой тип действие е най-подходящ във всеки определен момент, като се има предвид обемът и разнообразието на възникващите проблеми, които имат

последствия за определянето на момент за започване на производството за установяване на нарушение.

Опитът показва, че често е по-ефикасно и справедливо да се направят опити за разрешаване на повтарящи се или широко разпространени проблеми чрез систематичен подход. Примери за редовни нарушения, които Комисията е разгледала, или разглежда, в областта на опазването на околната среда, са обяснени в съобщението на Комисията от 2008 г. относно прилагането на правото на Европейската общност в областта на околната среда⁸. Те включват нарушения на стандартите за водата за пиене и къпане и неспазване на задължението за събиране и третиране на отпадъчните води, толериране на дейности, свързани с незаконното изхвърляне на отпадъци, неспазване на правилата за лова или условия за дерогация в областта на защитата на природата.

Повтарящите се или широко разпространени проблеми могат да са и знак за липса на яснота на законовия текст, което може да бъде по-успешно преодоляно чрез законодателно изменение, отколкото чрез процедура за нарушение. Законодателните изменения могат и до доведат до допълнителни ползи посредством развитието на правото. Дори в случаи, в които тълкуването на правото от Съда в определено дело може да доведе до широкообхватни последици за други държави-членки, последващите действия на Комисията, изразяващи се в процедури за установяване на нарушение за няколко държави-членки, може да представляват по-дълъг и сложен правен процес, водещ до по-разнообразни и непрозрачни резултати, отколкото приемането на законодателно изменение, което може да въведе някои допълнителни гаранции за яснота и достъпност.

По същия начин, въпреки че разпоредбите на Договора обикновено се привеждат в действие директно и ефективно посредством процедурите за установяване на нарушение, координираните действия на Комисията и държавите-членки могат да представляват ефикасен, съгласуван и партньорски начин за разрешаването на широк кръг възникващи въпроси. Например разнообразието на икономиката на услугите и различните видове въпроси, които възникват в по някой път съвсем различен контекст, могат да направят хармонизирания подход неподходящ, докато прякото привеждане в действие на правилата на Договора изисква подход, адаптиран за всеки отделен случай. Ето защо общностният законодател прие директивата за услугите през 2006 г., за да кодифицира и уточни критериите, изложени в Договора за ЕО, които се прилагат относно правото на установяване и предоставянето на услуги през граница, и да започне широкообхватен преглед на системите на държавите-членки за издаване на разрешения, както и правните изисквания за достъп до дейности по предоставяне на услуги или тяхното упражняване. Подобни мотиви доведоха до приемането през 2008 г. на „пакета от мерки за стоки“, включително регламента за процесуалните аспекти на прилагането на принципа за взаимно признаване при свободното движение на стоки. Тези мерки могат, разбира се, да бъдат придружени от продължаващото пряко привеждане в действие на разпоредбите на Договора чрез процедури за установяване на нарушение.

Във всеки случай тези процедури не трябва да се превръщат в автоматична функция, тъй като те не могат винаги да бъдат разглеждани в рамките на определен срок, определен единствено от контекста на всеки индивидуален случай. По-скоро те следва

⁸ COM(2008) 773.

да бъдат разглеждани в по-широкия контекст от съображения като: възможно прибягване до по-бързи и ефективни начини за разрешаване на проблемите; цялостната правна сигурност в сектора под въпрос, паралелни проблеми в други държави-членки, които повдигат въпроса за справедлив процес, и най-ефикасните начини за постигане на общите цели на общественото право.

3.9. Законодателно опростяване — целта за „по-добро законотворчество“

Програмата на Комисията за „По-добро законотворчество — опростяване“ също доведе до законодателно изменение, целящо намаляването на разходите за производителите, увеличаване на прозрачността и достъпа до пазара и изясняване на правото. Например по отношение на строителните материали, заложеното в програмата за по-добро законотворчество доведе до започването на широка консултация относно функционирането на директивата, приета в края на 80-те години. От своя страна, консултацията доведе до задълбочена реформа, целяща да подобри разбирането и достъпа, да намали разходите за привеждане в съответствие и да повиши яснотата и ефективността, особено за малките производители. Реформата се съсредоточи върху предоставянето на информация за представянето на продуктите, изясняване на гаранциите, които произтичат от етикета „СЕ“, разработването на по-строги критерии за независимите органи, които проверяват работните показатели на продуктите, и въвеждането на по-голяма гъвкавост в исканията за изпитване на продуктите.

Въпреки че програмата за по-добро законотворчество може да предизвика законодателно опростяване и уточняване, тя може също да ограничи прибягването до законодателни решения на основание нуждата от значителни консултации и проучване на пазара, преди проблемът да бъде отнесен за законодателна инициатива, както бе вече описано във връзка с развитието на правото на ЕО по закъснелите плащания в търговските сделки.

3.10. Ролята на законодателството за осигуряване на прозрачност и достъп до правото

Прозрачността, разбирането на правото и привеждането му в действие се подпомагат от общи и съгласувани набори от правни разпоредби на равнище ЕС и държави-членки. Когато ясно законодателство и съдебна практика съществуват успоредно, все пак могат да бъдат намерени основания за законодателни изменения с цел подобряване на прозрачността и достъпа до правото, както в случая на поредица от обществени законодателни изменения, които пораждаат нуждата от кодификация. Това обяснява взаимодействието между практиката на Съда и правното развитие на ЕО, където често е необходима комбинация от двете за постигането на желания резултат.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

В този доклад Комисията прави преглед на някои аспекти от настоящото положение при прилагането на общественото право и:

- предлага установяването на междуинституционален диалог относно причините и възможните начини за намаляване на късното транспониране;

- поставя акцент върху вниманието, което трябва да бъде отделено на планирането на механизмите за изпълнение и привеждане в действие в разработването на ново законодателство;
- привлича вниманието към разнообразието от инструменти за управление и привеждане в действие, които са на разположение за осигуряване на правилното прилагане на правото и се ангажира в прилагането на прозрачна политика при използването на тези инструменти, за да постигне възможно най-голяма степен на разбиране, яснота и ефективност на правото;
- Потвърждава приоритетите за работата на Комисията, изложени в документа, придружаващ настоящия доклад, за „Ситуацията в различните сектори“⁹, включително използването на процедурите за установяване на нарушение за постигането на максимални ползи за гражданите и бизнеса.

⁹

SEC (2009) 1684