

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 3.3.2010
COM(2010) 70 окончателен

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА
ДОКЛАД ЗА ОЦЕНКА НА ПРОЕКТА „EU PILOT“

{SEC(2010) 182}

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

ДОКЛАД ЗА ОЦЕНКА НА ПРОЕКТА „EU PILOT“

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Съгласно Договорите основната отговорност за прилагането на правото на Европейския съюз се носи от държавите-членки. Комисията, в нейната роля на „пазител“ на Договорите, има правомощията и задължението да гарантира правилното прилагане на това законодателство. Предвид на обхвата на достиженията на правото на ЕС и на размера на ЕС са налице голям брой въпроси и тревоги, изразени от гражданите, групите по интереси на гражданското общество и предприятията. За правилното разбиране и прилагане на законите е необходимо да се даде отговор на тези въпроси и тревоги и да се разрешат възможно най-бързо и ефикасно всички проблеми, свързани с прилагането на законодателството на ЕС.

Тази дейност, целяща да гарантира правилното разбиране и прилагане на законите, винаги е била свързана със съвместни усилия от страна на службите на Комисията и органите на държавите-членки за определяне на проблемите, за изясняване на правната и фактическата ситуация, за намиране на решения и за предоставяне на отговор на повдигнатите въпроси. През годините за тази цел бяха използвани различни средства за контакт. В същото време липсваха обща структура, системна ангажираност и средства за измерване на ефикасността и напредъка в тази област.

В съобщението си със заглавие „Европа на резултатите — прилагане на правото на Общността“¹ Комисията предложи да се започне проект, с който да се проверят повишената ангажираност, сътрудничество и партньорство между Комисията и държавите-членки в тази дейност. В съобщението се предлага Комисията и органите на държавите-членки да поемат нов съвместен ангажимент за проверка на възможността да работят в по-тясно сътрудничество и по-последователно, с цел да предоставят по-бързи и по-добри отговори и решения на проблемите. Идеята е този метод на работа да се прилага за коригиране на нарушенията на законодателството на ЕС на по-ранен етап, без да е необходимо да се прибегва до процедура за нарушение. Проектът следователно няма да бъде използван за решаване на проблем, по който е стартирана процедурата за нарушение, чрез издаване на писмо за официално уведомление съгласно член 258 от Договора за функционирането на Европейския съюз ((ДФЕС)—бивш член 226 от Договора за ЕО) или за последващи действия спрямо решение на Съда на ЕС за наличието на нарушение.

За обмена на съобщения между службите на Комисията и органите на държавите-членки бе създадена поверителна онлайн база данни. Изградена бе мрежа от лица за контакт, които да осигурят функционирането на системата, като гарантират, че въведените в нея досиета достигат до правилния адресат, както и да наблюдават напредъка и да насърчават ефективното и конструктивно използване на системата. Тези средства следва да позволят да се изяснят и потвърдят всички аспекти на правното и

¹ [COM(2007) 502 окончателен, точка 2.2 „Подобряване на методите на работа“, стр. 8]

фактическото положение на равнище ЕС и на равнище държава-членка, да се направят съответните заключения, да се информират гражданите и предприятията и да се намерят решения на проблемите, като се гарантира спазване на законодателството на ЕС.

Този проект, наречен „EU Pilot“, е в ход от средата на април 2008 г. и в него участват на доброволни начала петнадесет държави-членки: Австрия, Германия, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Литва, Нидерландия, Обединеното кралство, Португалия, Словения, Унгария, Финландия, Чешката република и Швеция.

Комисията предложи след първата година от действието на проекта да се направи оценка на работата му. В настоящия документ е представен доклад за оценка на функционирането на системата за периода до началото на февруари 2010 г.

2. ИНФОРМАЦИЯ ЗА ФУНКЦИОНИРАНЕТО НА „EU PILOT“

До в началото на февруари 2010 г. на „EU Pilot“ са предадени 723 досиета, като 424 от тях са преминали през целия процес на „EU Pilot“. Това е достатъчна основа за извършването на първа оценка на функционирането на „EU Pilot“.

Повече от 60 % от досиетата са жалби, а над 20 % запитвания и други около 20 % досиета, образувани от Комисията по нейна инициатива. 43 % от жалбите и запитванията са изпратени от граждани и 36 % от предприятия и организации на гражданското общество. Съдържанието на досиетата потвърждава вече направените констатации относно обема на въпросите и проблемите, възникващи в различните сектори на общностното законодателство: 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 и 4 % до здравеопазването и защитата на потребителите и 4 % до селското стопанство.

Ясно е, че има тенденция по-големите държави-членки да получават повече досиета предвид на това, че броят на гражданите, предприятията и групите по интереси на гражданското общество в тях е по-голям. Някои държави-членки е трябвало да обработят досега само малък брой досиета. На този етап получената обратна информация от държавите-членки е в голяма степен положителна. Държавите-членки подчертаха по-специално приноса, който „EU Pilot“ може да даде за подобряване на комуникацията с Комисията, а оттам и за по-бързото и по-добро отговаряне на запитванията и жалбите. Същевременно държавите-членки посочиха, че трябва да се подобри още функционирането на практика на системата (напр. като се пояснят обхватът ѝ и правилата за обработка на досиетата от Комисията).

Общата оценка на Комисията е, че повдигнатите в повечето досиета въпроси съдържат съществени елементи, които заслужават отговор. Първоначалната оценка на степента на успех е висока, като според службите на Комисията 85 % от дадените от държавите-членки отговори са били приемливи и са позволили да се приключи съответното досие. Някои досиета достигнаха до фазата за разглеждане а нарушение, което доведе до 40 процедури по нарушение в началото на февруари 2010 г., които или вече бяха стартирани или бяха в процес на подготовка след обработка в „EU Pilot“. Що се отнася до обработката на получените досиета, налице е много нисък процент на отхвърлени от държавите-членки досиета (3 %), като тези случаи най-често са свързани с недостатъчната информация, изпратена от жалбоподателя. По близо 67 % от досиетата държавите-членки са дали отговор в рамките на десет седмици, като средният срок е 73 дни. За последващата работа на службите на Комисията по отговорите на държавите-членки няма определен срок, но в около 40 % от случаите тя е приключила в рамките на още десет седмици, средно за 109 дни.

Комисията има първоначално положително впечатление от функционирането на „EU Pilot“ и начина, по който са обработени повечето досиета. „EU Pilot“ вече допринася положително за сътрудничеството между Комисията и държавите-членки с оглед на постигането в разумни срокове на резултати по проблеми, свързани с прилагането на законодателството на ЕС. В същото време може да се увеличи още повече ефикасността на системата, като се подобрят комуникацията и сътрудничеството по отделните досиета и като се съкрати средният срок, в който се обработват досиетата.

3. По-нататъшен анализ и развитие на „EU Pilot“

Службите на Комисията и органите на държавите-членки вече имат ясна представа за техническата платформа и работят ефективно с нея. Някои аспекти могат да бъдат изяснени и подобрени, така че да се улесни използването ѝ. Вече са планирани голям брой развития.

Като цяло се смята, че естеството на въведените в „EU Pilot“ досиета съответства на приложното поле на проекта и че повдига въпроси, заслужаващи внимание. В началото за някои държави-членки не бе ясно, че проектът ще включва въведени от службите на Комисията досиета, създадени по тяхна инициатива, тъй като той бе предназначен основно за разглеждане на проблеми, повдигнати от гражданите, предприятията и групите по интереси на гражданското общество. Този въпрос обаче бе обсъден и бе постигнато широко съгласие за предимствата от използването на системата за този вид комуникация между Комисията и органите на държавите-членки. За много сложни случаи обменът по линия на „EU Pilot“ може да бъде допълнен чрез експертни срещи.

Потвърдено беше значението на едно по-последователно използване на „EU Pilot“ от службите на Комисията. Без да се засягат други механизми, установени със законодателството на ЕС, това означава, че всички досиета следва да се въвеждат в „EU Pilot“, така че да бъде изяснена фактическата или правна ситуация. При все това, когато поради спешност или друг преобладаващ интерес се изисква незабавно стартиране на процедурата по нарушение, могат да бъдат разрешени изключения. В много случаи това ще гарантира, че на въпросите е отговорено или е намерено решение на проблем по-бързо, отколкото чрез процедурата за нарушение, като по този начин се гарантира подобрен информационен обмен и проследяване на досиетата. В случаите, когато, както понастоящем, службите на Комисията преценят, че е полезно да изпратят административно писмо преди предприемането на официални стъпки, ще бъде осигурен формуляр, който да бъде попълнен в „EU Pilot“ и изпратен чрез системата като единственото средство за предаване на тази информация. Това ще замени редовната практика на службите на Комисията да изпращат административни писма и ще гарантира по-последователна и стандартна практика за използване на „EU Pilot“. Това ще осигури поне един кратък период за консултации с органите на държавите-членки, с цел намирането на конструктивно решение по-бързо, отколкото би било възможно чрез процедурата за нарушение. Използването на „EU Pilot“ не изключва по преценка да бъдат използвани допълнителни контакти, за да се гарантират по-нататъшни последващи действия по досиетата на „EU Pilot“. Това гарантира, че държавите-членки ще бъдат поне системно информирани за вероятното стартиране на процедурата за нарушение, без да се изисква отлагане за това стартиране. Това ще бъде винаги извършвано, освен ако поради спешност не се изисква незабавно официално действие, като по този начин се потвърди продължаващият взаимен ангажимент да се търси най-ранното възможно решение на всички въпроси на всеки етап от процеса, за да се засили правилното прилагане на законодателството на ЕС. Това ще доведе до ползи за гражданите, последователност и ефективност в организацията на тази работа за органите на държавата-членка и службите на Комисията.

Службите на Комисията се стремят също да гарантират, че повдигнатите в „EU Pilot“ въпроси винаги се въвеждат въз основа на най-ясното възможно обяснение за тях, като

така добавят към изразените от гражданите въпроси интереса и авторитета на Комисията. Това улеснява усилията на органите на държавите-членки да гарантират, че отговорите им също дават ясни обяснения и решения, насочени към основните проблеми. Органите на държавите-членки са се ангажирали да гарантират, че предоставяните отговори обхващат поставените въпроси.

Възникна въпросът кои езици следва да се използват за съобщенията към и от държавите-членки и в комуникацията със съответните граждани, предприятия или групи по интереси на гражданското общество. Призната е възможната нужда от превод на текстове на един или друг етап от процеса. 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. Комисията ще осигури превода за своите нужди и при необходимост за подкрепа на работата на държавите-членки.

В „EU Pilot“ е предвидено отговорите на органите на държавите-членки да се съобщават пряко на крайния адресат, когато това е необходимо, за да се опрости и ускори обработката на досиетата, в зависимост от конкретния контекст и въпроси. Освен това някои държави-членки са на мнение, че като цяло е по-уместно Комисията да отговаря на кореспонденцията, която по начало е била адресирана до нея. По този начин се гарантира също, че кореспондентът получава всички части на отговора, съставен едновременно от службите на Комисията и от органите на държавите-членки. Следователно отговорът може да бъде изпратен на кореспондента посредством службите на Комисията, освен ако съответната държава-членка не смята, че е необходимо той да се изпрати директно. И в двата случая кореспондентът винаги ще получи оценка от службите на Комисията на отговора, даден от органа на държавата-членка.

В рамките на тази първа оценка на функционирането на „EU Pilot“ бе направен и първи опит за категоризиране на досиетата в зависимост от съдържанието им. Целта е да се направи опит да се установи дали е необходимо различните видове досиета да се обработват по различен начин и дали е възможно да се разработи стандартен метод, с който да се оцени подходящото време за обработка на различните видове проблеми. Текущата работа по проекта ще включва по-нататъшно проучване на този въпрос. От приблизителната разбивка на досиетата се вижда, че около 60 % от тях се отнасят до посочена от граждани или предприятия възможна практическа трудност при прилагането на общностното законодателство, 25 % — до възможно нарушаване на законодателството на ЕС, 15 % — до запитвания по въпроси, свързани с упражняването на права съгласно законодателството на ЕС, а 2 % представляват обикновени искания за информация или обяснение.

Прието е, че индикативният десетседмичен срок за отговорите в „EU Pilot“ служи само за обща индикация за обработката на отговорите от органите на държавите-членки. Причината за това е, че характерът на посочения проблем и този на необходимото действие за отстраняването му могат да варират значително, което се потвърждава от вариращото в широки граници време за обработка на различните досиета, преминали през системата. Много от проблемите би трябвало да могат да получат отговор далеч по-бързо от десет седмици, докато за други може да е нужно повече време. Службите на Комисията изискват понякога отговор в срок, по-кратък от десет седмици, поради

причини, които трябва да се обяснят в искането. Цялостното функциониране е оценено спрямо индикативния десетседмичен срок. Времето, за което службите на Комисията оценяват отговорите и информират крайния адресат на заключенията, определено е важен елемент за бързината, с която се обработват досиетата, особено в случаите, когато отговорът, даден от държавата-членка, и оценката от службите на Комисията се изпращат на крайния адресат от службите на Комисията. За оценката от службите на Комисията на отговорите на държавите-членки индикативен срок от десет седмици е признат като осигуряващ обща референция на същата основа, както е посочено по-горе за държавите-членки. Спазването на този срок ще гарантира, че първата официална стъпка при управлението на тези досиета, което е или изпращането на писмо за официално уведомление или приключване на досието, може да настъпи в рамките на шест месеца, доста по-малко от дванадесетте месеца, които са били целта досега за първоначална обработка на жалбите, която води до изпращане на писмо за официално уведомление или приключване на досието.

По принцип, органите на държавите-членки и службите на Комисията посветиха значително време и усилия за да задействат този проект и гарантират неговото първоначално функциониране. Реализирано бе много добро сътрудничество между службите на Комисията и органите на държавите-членки както на двустранна, така и на колективна основа. Много внимание бе отделено за преглед на напредъка и резултатите по досиетата и общото функциониране на системата. Налице е широка подкрепа за продължаване използването и развитието на този работен метод, както и интерес за участие от страна на други държави-членки.

4. ОБЩИ ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Извършената от Комисията оценка на функционирането на „EU Pilot“ досега показва, че:

- стартовата фаза на „EU Pilot“ е приключена успешно и проектът започва да дава положителен принос към сътрудничеството между Комисията и участващите държави-членки при отговарянето на запитвания и разрешаването на проблеми на граждани, предприятия и групи по интереси на гражданското общество;
- важно постижение на „EU Pilot“ е създаването на активна мрежа от лица за контакти в службите на Комисията и националните органи. Благодарение на това се засилва надзорът над управлението на досиетата по запитвания и жалби и се подобряват координацията и сътрудничеството между Комисията и държавите-членки;
- службите на Комисията и участващите в проекта органи на държавите-членки са изградили отношения на откритост и сътрудничество при разработването и началната фаза от функционирането на проекта;
- системата вече дава положителни резултати, но същевременно могат да се доразвият голям брой аспекти, с цел да се подобри действието ѝ, да се повиши разбирателството между службите на Комисията и участващите държави-членки и да се подобрят бързината на обработване на досиетата и постигнатите резултати;
- Комисията и участващите в проекта държави-членки са решени да продължат да работят за подобряване на обработването на досиетата и работните методи в рамките на „EU Pilot“; и

- използването и разработването на „EU Pilot“ трябва да продължат, като в проекта се включат възможно най-голям брой държави-членки, така че да се разшири и затвърди прилагането му.

Комисията възнамерява да покани държавите-членки, които все още не участват в проекта „EU Pilot“, да се присъединят към него и да допринесат за разширяване на прилагането му, за увеличаване на въздействието му и за укрепване на по-нататъшното му развитие.

През 2011 г. е планирана нова оценка на функционирането на „EU Pilot“.