



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 21.12.2011
COM(2011) 930 окончателен

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

Втори доклад за оценка на проекта „EU Pilot“

{SEC(2011) 1626 окончателен}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

През 2007 г. Европейската комисия прие съобщение „Европа на резултатите — прилагане на правото на Общността“¹. В това съобщение Комисията предлага да се започне проект, основан на партньорство между Комисията и държавите-членки, за да се осигури правилното прилагане на правото на ЕС, за да се предоставят по-бързо отговори на гражданите и предприятията и решения на проблемите и за да се затегнат работата със съществуващите процедури и тяхното управление.

През април 2008 г. проектът EU Pilot бе разработен за тази цел и започна да се изпълнява с 15 държави-членки доброволци. През март 2010 г. Комисията прие първия доклад за оценка на проекта EU Pilot². В последния доклад Комисията отбеляза, че системата започва да дава положителни резултати, въпреки че има и много аспекти, които могат да бъдат доразвити, за да се подобри функционирането на системата, да се подобри разбирането между Комисията и участващите държави-членки, да се ускори обработването на досиетата и да се подобрят постиганите резултати³.

През 2010 и 2011 г. Комисията продължи да изпълнява, допълва и усъвършенства проекта. По отношение на прилагането на проекта EU Pilot ситуацията се разви по следния начин след приемането през март 2010 г. на първия доклад за оценка:

- След като цяло положителната оценка на проекта EU Pilot в първия доклад за оценка оставащите 12 държави-членки бяха приканени от Комисията да се присъединят към проекта. Вследствие на това към проекта EU Pilot се присъединиха още десет държави-членки⁴.
- От март 2010 г. бе приложен индикативен десетседмичен срок за посочване на цялостна формулировка относно оценката на Комисията на отговорите на държавите-членки на същата база като за държавите-членки.
- От март 2010 г. обхватът на проекта EU Pilot бе разширен и по принцип системата се използва във всички случаи (с малки изключения), свързани с правилното прилагане и изпълнение на правото на ЕС или със съответствието на националното право с правото на ЕС на ранен етап, преди евентуално използване на процедура за нарушение по член 258 от ДФЕС.
- Комисията подобри информационната система, на която се основава проектът EU Pilot, за да обезпечи ефективното функциониране на системата и да я направи по-лесна за ползване от потребителите.

¹ COM(2007)502, вж. точка 2.2. „Подобряване на методите на работа“.

² COM(2010)70 окончателен.

³ Вж. част 4 „Общи заключения“.

⁴ 25-те държави-членки са: Австрия, Белгия, България, Германия, Гърция, Дания, Естония, Ирландия, Испания, Италия, Кипър, Латвия, Литва, Нидерландия, Обединеното кралство, Полша, Португалия, Румъния, Словакия, Словения, Унгария, Финландия, Франция, Чешката република и Швеция. Малта предприема необходимите вътрешни мерки и следва да започне да използва системата скоро. Преговорите с Люксембург продължават.

В първия си доклад за оценка Комисията се ангажира да направи нова оценка през 2011 г. Настоящият документ съдържа втория доклад за оценка на проекта EU Pilot. За да бъде прегледът на системата всеобхватен, настоящият доклад разглежда периода от началото на проекта през април 2008 г. до септември 2011 г. Той се съсредоточава върху основните констатации, които позволяват да се оцени ефективността на системата. Основава се на цифрите и обемите на досиетата, разглежда засегнатите области на политиката и спазването на съответните индикативни показатели, като отчита и наличните данни за качеството на досиетата. Работният документ на службите на Комисията, който придружава настоящия доклад, съдържа подкрепяща статистическа информация.

2. МЕТОД НА РАБОТА

Проектът EU Pilot е основният инструмент, с който разполага Комисията за комуникиране с участващите държави-членки по проблеми, повдигащи въпроса за правилното прилагане на правото на ЕС или за съответствието на правото на държава-членка с правото на ЕС на ранен етап (т.е. преди започване на процедура за нарушение по член 258 от ДФЕС).

Когато може да се използва процедурата за нарушение, по правило проектът EU Pilot се използва, преди Комисията да предприеме първата стъпка в тази процедура по член 258 от ДФЕС. Това заменя предишната редовна практика, при която Комисията изпращаше административни писма за тази цел. При все това, когато спешна причина или друг по-важен интерес налага незабавно започване на процедура за нарушение по член 258 от ДФЕС, могат да бъдат разрешени изключения и процедури за нарушение могат да се започват без предварителни контакти чрез проекта EU Pilot. В такива извънредни ситуации Комисията може незабавно да отговори на предполагаемо нарушение от държава-членка и настоятелно да прикани тази държава-членка да действа в съответствие с правото на ЕС. Системата третира запитвания и жалби от граждани и предприятия, както и случаи, разглеждани по собствена инициатива. Тези случаи включват проблеми, повдигнати пред Комисията в комисията по петициите на Европейския парламент или чрез писмо от член на Европейския парламент.

Базата данни е съставена на английски език. При все това няколко държави-членки запазиха правото си да кореспондират на своя официален език. При необходимост Комисията осигурява превод.

Отделните досиета, включително описание на предмета и въпросите по даден проблем, се предоставят на съответната държава-членка чрез приложението „EU Pilot“, като националните органи разполагат с десет седмици да отговорят на повдигнатите въпроси възможно най-изчерпателно и да предложат решение на посочените проблеми, което е съвместимо с правото на ЕС. Държавите-членки могат също да обосноват необходимостта от удължаване на десетседмичния срок, като по този начин покажат на Комисията, че се нуждаят от повече време, за да дадат отговор. Дали искането за удължаване на общия срок да се приеме се преценява за всеки отделен случай.

В извънредни случаи може да бъде определен срок, по-кратък от десет седмици. Причините за по-краткия срок се обясняват на държавата-членка.

В индикативен срок от десет седмици отговорите, получени от държавата-членка, при необходимост се превеждат и разглеждат и в базата данни на EU Pilot се качва оценка на отговора на държавата-членка. Ако не бъде намерено решение, съвместимо с правото на ЕС, може да бъде започната процедура за нарушение по член 258 от ДФЕС. В случай на жалба се приготвя и отговор за уведомяване на жалбоподателя за резултата от проучването на неговата жалба. При необходимост от органите на държавата-членка може да бъде поискано да предоставят допълнителна информация.

Спазването на тези индикативни срокове и от двете страни може да бъде предизвикателство, но е от съществено значение за осигуряването на това, че първата ключова стъпка в управлението на такива досиета (т.е. или изпращането на официално уведомително писмо по член 258 от ДФЕС, или приключването на досието) може да се предприеме в максималния срок от 12 месеца от датата на регистриране на жалба в деловодната система (СНАР) или от създаването в EU Pilot на случай по собствена инициатива. Поради това спазването на десетседмичния индикативен срок е един от аспектите на оценяването на работата както на държавите-членки, така и на Комисията.

Исканията за достъп до документи по досиета в EU Pilot се уреждат от Регламент № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията⁵, прилаган с решение на Комисията от 5 декември 2001 г. за изменение на нейния процедурен правилник⁶.

3. ОЦЕНКА

Настоящата оценка се разделя на два времеви периода: оценяването на приключените досиета се отнася до периода март 2010—февруари 2011 г., а общите статистически данни за функционирането на системата се отнасят до периода от началото на проекта през април 2008 г. до септември 2011 г.

По-конкретно оценката разглежда:

- оценка на досиетата по EU Pilot, които са приключени между март 2010 г. и февруари 2011 г., извършена от държавите-членки и Комисията въз основа на критериите за качество и сътрудничество/подкрепа;
- обема на досиетата, третиращи в рамките на EU Pilot. Тази оценка разглежда и тенденциите в различните държави-членки, като отчита факта, че не всички от тях са се присъединили към проекта EU Pilot по едно и също време;
- произхода на досиетата и областите на политиката, до които се отнасят досиетата, въведени в системата;
- средното време, необходимо на държавите-членки и Комисията, за да обработят досиетата, и спазването на общите индикативни десетседмични срокове;

⁵ ОВ L 145, 31.5.2001 г., стр. 43.

⁶ ОВ L 345, 29.12.2001 г., стр. 94.

- и на последно място, успеваемостта на проекта, което означава колко отговора, предоставени от държавите-членки, са счетени за приемливи, без да се налага започване на процедурата за нарушение по член 258 от ДФЕС. Целта на проекта EU Pilot е постигане на по-бързи резултати и намиране на решения, съвместими с правото на ЕС, за гражданите и предприятията чрез по-добро сътрудничество между държавите-членки и Комисията, без да се налага започване на процедури за нарушение по член 258 от ДФЕС.

Подробностите по тези теми са включени в работния документ на службите на Комисията, който придружава настоящия доклад.

По отношение на оценката на приключените досиета за периода между март 2010 г. и февруари 2011 г. Комисията и участващите държави-членки отговориха на редица въпроси въз основа на три основни критерия: **качество, сътрудничество и подкрепа**. Резултатите от тази оценка показват, че при разглеждане на дадено досие държавите-членки са в голяма степен доволни от качеството на досиетата по EU Pilot, предоставени от Комисията, особено що се отнася до яснотата на поставените въпроси и посочването на проблемите, за които става въпрос. И накрая, както Комисията, така и държавите-членки са много доволни от сътрудничеството и подкрепата по проекта.

От гледна точка на **обема** на досиетата, през периода април 2008 г.—септември 2011 г. в EU Pilot бяха внесени общо 2 121 досиета. От тях 1 410 досиета приключиха⁷ процеса в EU Pilot. Обемът обаче не е равномерно разпределен между държавите-членки. Освен факта, че държавите-членки с по-голямо население получават повече досиета в EU Pilot поради по-големия брой граждани, предприятия и интереси на гражданското общество, отражение има и друг елемент. Има разлика в броя на досиетата между държавите-членки, които използват системата от началото през 2008 г., и тези, които са започнали да я използват през 2010 или 2011 г. От 2 121 досиета: 15,5 % от досиетата бяха предоставени на Италия и Испания, 8 % — на Обединеното кралство, 7,7 % бяха за Германия и 6,5 % — за Португалия.

Държавите-членки отказаха да обработят само 2 % от всички подадени досиета в EU Pilot, като основната причина за това е недостатъчната информация, предоставена от жалбоподателя.

Засегнатите проблеми в досиетата, подадени чрез EU Pilot, в голяма степен съответстват на съществуващата ситуация относно обема на въпросите и проблемите, които възникват в различните области на правото на ЕС: около 33 % от досиетата се отнасят до проблеми, свързани с околната среда, 15 % — с вътрешния пазар, 10,5 % — с данъчното облагане, 8 % — с мобилността и транспорта, и 6 % — със здравеопазването и защитата на потребителите.

Що се отнася до **произхода**, 49 % от тези 2 121 досиета са в резултат на жалби, докато 7 % са запитвания от граждани или предприятия, а около 44 % са досиета, създадени от Комисията по нейна собствена инициатива.

⁷ „Приключиха“ означава, че отговорите по досиетата са предоставени от държавите-членки и преценени от Комисията за съвместими или несъвместими с правото на ЕС.

Времето, което е било нужно на държавите-членки и на Комисията, за да обработят досиетата по EU Pilot, е измерено спрямо десетседмичния индикативен срок. От началото на проекта EU Pilot през 2008 г. *средното време*, необходимо на държавите-членки, за да предложат отговори по досиетата, е 67 дни, което е в съответствие с десетседмичния индикативен срок (70 дни). От март 2010 г.⁸ средното време, необходимо на службите на Комисията да оценят отговорите, предложени от органите на държавите-членки, и да решат какви мерки да предприемат по досието, е 102 дни, което превишава общия индикативен срок. Трябва да се отбележи, че случаите, които превишават индикативния срок, са предимно тези, за които службите на Комисията изискват допълнителна информация от националните органи, особено в случая на по-сложни досиета и когато се налага да се направи превод.

Що се отнася до „*успеваемостта*“ по 1 410-те досиета, които са минали през процеса в системата, почти 80 % (1 107 досиета) от отговорите, предоставени от държавите-членки, бяха преценени за приемливи, което позволи досието да бъде приключено, без да се налага започване на процедура за нарушение по член 258 от ДФЕС. Оставашите 20 % от досиетата (303), за които не можа да бъде намерено приемливо решение, което да е в съответствие с правото на ЕС, преминаха във фазата на нарушение, която вече е започната или се подготвя от Комисията след обработката на досието в EU Pilot. Успеваемостта за първия доклад за оценка на проекта EU Pilot бе 85 %. Нарастващият брой досиета по EU Pilot поради новите участващи държави-членки може да е една от причините за това леко намаление. Освен това след приемането на първия доклад проектът EU Pilot трябва да се използва във всички случаи, при които е необходима допълнителна фактическа или правна информация за пълно разбиране на даден проблем във връзка с правилното прилагане и изпълнение на правото на ЕС или със съответствието на националното право с правото на ЕС, докато по-рано използването на EU Pilot не бе задължително преди започване на процедура за нарушение по член 258 от ДФЕС.

От 2010 г. Комисията наблюдава намаление на обема на новите процедури за нарушение⁹ за първите 15 държави-членки доброволци за проекта EU Pilot. За оставащите 12 държави-членки, които се присъединиха към EU Pilot след март 2010 г., също се наблюдава намаление, макар и в по-малка степен. Въпреки че не е възможно да се посочат всички причини за тази тенденция, едно от обясненията е създаването на проекта EU Pilot, който помага да се изясняват и разрешават по задоволителен начин някои въпроси във връзка с прилагането на правото на ЕС, повдигнати от Комисията, като по този начин се прекратяват проблемите, без да се налага да се използва процедурата за нарушение, а в случая на жалби, се дават по-бързи резултати на гражданите и предприятията.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

В съответствие с поетите от Комисията ангажименти в първия ѝ доклад за оценка на проекта EU Pilot:

⁸ Тази дата съответства на въвеждането на общ индикативен десетседмичен срок за Комисията за оценка на отговорите, които държавите-членки са подали в системата.

⁹ Случаите на несъобщаване не се отчитат от тези статистически данни, тъй като не попадат в обхвата на проекта EU Pilot.

- Проектът EU Pilot бе разширен и вече се използва изцяло от 25 държави-членки. Приложението му бе разширено, усъвършенствано и подсилено.
- Проектът имаше положителен принос и продължава да допринася положително за сътрудничеството между Комисията и участващите държави-членки за по-бързо отговаряне на запитванията и намиране на решение на проблемите на гражданите, предприятията и интересите на гражданското общество. Около 80 % от предоставените от държавите-членки отговори бяха преценени за приемливи (т.е. в съответствие с правото на ЕС), което позволява досието да се приключи, без да се налага започване на процедура за нарушение по член 258 от ДФЕС.
- Благодарение на по-систематичното използване на EU Pilot участващите държави-членки получиха централизиран поглед върху цялостното управление на въпросите, свързани с прилагането на правото на ЕС.
- Методите на работа и качеството на досиетата в EU Pilot са подобрени благодарение на сътрудничеството между Комисията и държавите-членки, които са се ангажирали да продължат усилията си за продължаване на добрата работа.
- Държавите-членки и особено Комисията ще продължат да се стремят да спазват стандартния десетседмичен индикативен срок, определен от Комисията за обработка на досиетата.
- В тясно сътрудничество с държавите-членки информационната система и обхватът на проекта бяха доразвити и пояснени с цел подобряване на функционирането на EU Pilot.
- Все още може да се постигне подобрене на сътрудничеството и функционирането, особено по отношение на спазването на договорените индикативни срокове и качеството както на въпросите, изпращани от Комисията, така и на отговорите на държавите-членки.

Комисията счита, че EU Pilot вече не е проект в своята ранна и експериментална фаза, а добре установен метод на работа, който дава резултати за Комисията, участващите държави-членки и гражданите. Общият подход на Комисията е да се стреми да намира решение на проблемите бързо чрез EU Pilot и при необходимост да започва и неотлъчно да следва процедурата за нарушение. Комисията разглежда възможността за включване на всички държави-членки в проекта EU Pilot като инструмент за разрешаване и предотвратяване на проблеми и продължава контактите си с държавите-членки, които все още не използват EU Pilot.

Аспектите на функционирането на EU Pilot ще бъдат разгледани в бъдещите годишни доклади на Комисията относно наблюдаването на прилагането на правото на ЕС.