



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 10.6.2011
COM(2011) 344 окончателен

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА
ОТНОСНО СУБСИДИАРНОСТТА И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТТА
(18-и доклад относно „по-доброто законотворчество“ за 2010 година)

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

ОТНОСНО СУБСИДИАРНОСТТА И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТТА

(18-и доклад относно „по-доброто законотворчество“ за 2010 година)

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Това е осемнадесетият по ред доклад относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност в законотворчеството в ЕС. Съгласно протокола (№ 2) относно прилагането на тези принципи (наричан по-долу „протоколът“), приложен към Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), Комисията представя ежегодно такъв доклад на Европейския съвет, Европейския парламент, Съвета и националните парламенти¹.

В доклада се разглежда начинът, по който принципите се прилагат от различните институции — Комисията, Европейския парламент, Съвета и Комитета на регионите, и се представят по-подробно някои инициативи, които са породили въпроси, свързани със субсидиарността. В него се прави оценка и на начина, по който националните парламенти прилагат контролния механизъм за субсидиарност, който беше една от новостите, въведени с Договора от Лисабон².

2. ПРИНЦИПИТЕ НА СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

Принципите на субсидиарност и пропорционалност се съдържат в член 5 от Договора за Европейския съюз (ДЕС).

Субсидиарността е водещ принцип за разграничаване на отговорностите на държавите-членки и тези на ЕС — т.е. отговаря се на въпроса „*Кой трябва да предприеме действие?*“. Ако Съюзът разполага с изключителна компетентност в дадена област³, тогава очевидно Съюзът следва да предприеме действия. Ако Съюзът и държавите-членки споделят компетентността⁴, принципът постановява предимството на държавите-членки да предприемат действия. Съюзът следва да предприема действия, само когато държавите-членки не могат да постигнат целите в достатъчна

¹ По-широкообхватни въпроси на разумното регулиране бяха разгледани в съобщението на Комисията относно разумното регулиране (COM(2010) 543).

² Договорът от Лисабон влезе в сила на 1 декември 2009 г.

³ Съгласно член 3 от ДФЕС тези области са митнически съюз, правила относно конкуренцията, необходими за функционирането на вътрешния пазар, парична политика на държавите-членки, чиято парична единица е еврото, опазване на морските биологични ресурси в рамките на общата политика в областта на рибарството и обща търговска политика.

⁴ Съгласно член 4 от ДФЕС тези области са вътрешен пазар, социална политика, сближаване, селско стопанство и рибарство, околна среда, защита на потребителите, транспорт, трансевропейски мрежи, енергетика, пространство на свобода, сигурност и правосъдие и някои въпроси от областта на общественото здраве.

степен и когато поради причини, свързани с мащаба или последиците, Съюзът може да ги постигне в по-голяма степен.

Пропорционалността е водещ принцип за определяне на начина, по който Съюзът следва да упражнява своята компетентност, както изключителната, така и споделената — отговаря се на въпроса „Под каква форма и от какво естество следва да бъдат действията на ЕС?“. В ДЕС се предвижда съдържанието и формата на дадено действие на Съюза да не надхвърлят необходимото за постигане на целите на Договорите. При всяко решение трябва да се предпочете най-малко ограничаващият вариант.

3. ПРИЛАГАНЕ НА ПРИНЦИПИТЕ ОТ СТРАНА НА ИНСТИТУЦИИТЕ

Решенията за това дали да се предложат действия на равнище ЕС (субсидиарност) и, ако се предложат, каква да бъде степента на действията (пропорционалност), са от огромно значение за разумното регулиране¹. Каква ще бъде подходящата степен на действията понякога се решава в резултат на изготвянето на политиките и междуинституционалния законодателен процес.

Аргументите по отношение на subsidiарността и пропорционалността непременно трябва да бъдат **прозрачни**, тъй като това позволява на различните участници да обсъдят конструктивно въпросите, свързани с основателността на своите позиции. Поради това, независимо откъде произлиза инициативата, проектопредложението за законодателен акт следва да съдържа подробна „обосновка“, която позволява на останалите участници да оценят съответствието с принципа. Съгласно протокола обосновката следва да съдържа оценка на финансовото отражение на предложението, да отчете финансовата или административната тежест и, ако става въпрос за директиви, да отрази последиците за националните и регионалните разпоредби. Заключениеята следва да бъдат подкрепени с качествени и при възможност количествени показатели.

Субсидиарността не **може да бъде оценена лесно** чрез оперативни критерии. В протокола, преразгледан с Договора от Лисабон, вече не се споменават проверките за съответствие, които да оценят „необходимостта“ и „добавената стойност на равнище ЕС“. Вместо това начинът на прилагане беше изместен към процедурните аспекти, като така се гарантира, че всички основни участници могат да представят своите становища. Комисията продължава да използва проверките за „необходимост“ и „добавена стойност на равнище ЕС“ като част от своята аналитична рамка и препоръчва и на другите участници да ги използват.

Обективната политическа оценка във **фазата, предшестваща законодателната фаза, е важна**, за да се гарантира, че предложенията са съобразени с аспектите на subsidiарността от самото начало. Във фазата след законодателната фаза от Съда може да се поиска да провери законосъобразността на приетото законодателство. Съдът все още не е отменил дадена мярка поради нарушаване на принципа на subsidiарност.

3.1. Комисията

В качеството си на основен автор на законодателни предложения по силата на правото си на инициатива, Комисията следва да гарантира, че на ранен етап от разработването на политиката се вземат правилни решения за това дали и по какъв начин да предлага действия на Европейския съюз.

Комисията публикува и пътни карти⁵ за всички важни инициативи. В пътните карти се представят намеренията на Комисията, включително първоначална обосновка на субсидиарността и пропорционалността. По-късно тези идеи се оценяват на консултации със заинтересованите страни и при работата по оценката на въздействието (ОВ). Обосновката по отношение на субсидиарността за всяко законодателно предложение се представя в обяснителния меморандум и се припомня в съображенията на предложението. Оценките на въздействието, които придружават предложенията със значително въздействие, съдържат най-подробен анализ на субсидиарността и пропорционалността. Качеството на този анализ се проверява от комитета за ОВ.

През 2010 г. **комитетът** представи мнения по въпросите на субсидиарността и пропорционалността в над половината от разгледаните случаи⁶ и установи три основни области, в които е необходимо подобрение:

- Необходимост от по-надеждни **доказателства за добавена стойност на равнище ЕС**. Например по отношение на инициативата относно *Европейското измерение в спорта*⁷ комитетът изрази загриженост от ограничената основа от доказателства за планирана програма за финансиране. Освен това Съветът изрази съмнение по отношение на добавената стойност на мерките на равнище ЕС за идеята за етикет за продукти от планински райони (първоначално включена в *Пакета за качество на селскостопанските продукти*⁸). И в двата случая съответните служби взеха решение да извършат допълнителен анализ преди да бъдат предложени действия на ЕС.
- Необходимост от **задълбочен анализ на субсидиарността** при инициативи, които **разширяват обхвата на намесата на ЕС**. Такъв беше случаят с няколко инициативи, приети след финансовата криза — изменения на директивата относно схемите за гарантиране на депозитите⁹ и директивата относно схемите за обезщетение на инвеститорите¹⁰, инициатива относно късите продажби и някои аспекти на суапите за кредитно неизпълнение¹¹, както и Бялата книга за схемите за гарантиране на застрахователните вземания¹².
- В няколко случая Съветът изрази съмнение по отношение на **предпочетената степен на хармонизиране**, предвид различията в националните условия. Такъв беше случаят с измененията в регламента относно компетентността, признаването и изпълнението на съдебни решения по граждански и търговски дела¹³ и предложението за регламент относно компетентността, приложимото право,

⁵ Достъп до пътните карти е възможен чрез уебсайта на Комисията за ОВ:
http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm.

⁶ http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/sec_2011_126_en.pdf.

⁷ COM(2011) 12, тук и по-долу достъпът до ОВ и становищата на комитета за ОВ е възможен чрез уебсайта на Комисията за ОВ:

http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/cia_2011_en.htm.

⁸ COM(2010) 733.

⁹ COM(2010) 368.

¹⁰ COM(2010) 371.

¹¹ COM(2010) 482.

¹² COM(2010) 370.

¹³ COM(2010) 748 (преработен текст).

признаването и изпълнението на решения в областта на имуществените последици на регистрираните партньорства¹⁴.

¹⁴ COM(2011) 127.

3.2. Националните парламенти

Контролният механизъм за субсидиарност, въведен с Договора от Лисабон, разширява ролята на националните парламенти, които могат да излагат своите становища за това дали проектите на законодателни предложения спазват принципа на субсидиарност. В зависимост от броя на мотивираните становища, заключаващи, че предложението нарушава принципа на субсидиарност, в Договора са предвидени два механизма – т.нар. „жълт картон“ и „оранжев картон“¹⁵. И двата механизма водят до преразглеждане на проекта на законодателното предложение и могат да доведат до изменение или до оттегляне на предложението.

От 2006 г. насам в рамката на политическия диалог¹⁶ Комисията представя всички нови предложения на националните парламенти и отговаря на техните становища¹⁷. От 1 декември 2009 г. насам тази рамка се използва паралелно и за контролния механизъм за субсидиарност. До края на 2010 г. Комисията изпрати 82 законодателни предложения, попадащи в приложното поле на протокола, и получи 211 становища. Въпреки че повечето от становищата бяха насочени към съдържанието на предложението, общо 34 становища повдигнаха въпроси по отношение на субсидиарността. За пет законодателни предложения Комисията получи повече от едно мотивирано становище¹⁸, но във всички посочени случаи броят на тези становища бе далеч по-нисък от необходимия за достигането на прага за „жълт картон“.

В някои отговори на националните парламенти също така беше посочено, че обосновката на субсидиарността в няколко от предложенията на Комисията е недостатъчна или липсва. Това по-специално беше така в случаите с предложения за незначителни изменения на действащото законодателство. Комисията ще предприеме мерки, за да гарантира представянето на подходящи обосновки на субсидиарността в обяснителните меморандуми на всички законодателни предложения, включително например като припомня и потвърждава анализа на субсидиарността, правен в миналото.

3.3. Европейският парламент и Съветът

Законодателните органи — Европейският парламент и Съветът — действат в последния стадий на фазата преди законодателната фаза. Те трябва да валидират съответствието на предложението с принципите на субсидиарност и пропорционалност и да предоставят уместна обосновка, в случай че внесените от тях изменения засягат обхвата на действието, което Съюзът следва да предприеме¹⁹.

В Съвета Комитетът на постоянните представители на всяка държава-членка (Корепер) гарантира спазването на принципите²⁰. В Европейския парламент съответствието се

¹⁵ Вж. също член 7 от протокола.

¹⁶ COM(2006) 211. Вж. също доклада на Комисията от 2010 г. относно отношенията с националните парламенти.

¹⁷ Вж. също http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_bg.htm.

¹⁸ Вж. също приложението, допълнителни подробности чрез IPEx (специален уебсайт за междупарламентарен обмен): <http://www.ipex.eu/ipex/>.

¹⁹ Вж. Междунституционалното споразумение относно субсидиарността (ОВ С 329, 6.12.1993 г., стр. 132).

²⁰ Решение 2009/937/ЕС на Съвета, ОВ L 325, 11.12.2009 г., стр. 35.

проверява от отговорните за съответните законодателни досиета комисии заедно с комисията по правни въпроси.

Съветът и Европейският парламент са организирали собствени процедури за прилагане на контролния механизъм за субсидиарност. В Правилника за дейността на Европейския парламент бяха внесени изменения с цел да се гарантира, че мотивираните становища на националните парламенти се вземат под внимание при разискванията в Парламента²¹. Съветът гарантира провеждане на консултации с националните парламенти по инициативите, произлизащи от група от държави-членки²².

3.4. Комитетът на регионите

Комитетът на регионите изразява становищата си или в процеса на консултиране, или по собствена инициатива. Договорът от Лисабон предоставя правото на Комитета да оспори *ex post* законосъобразността на даден законодателен акт, който би могъл да наруши принципа на субсидиарност, но само в областите, в които се предвижда допитване до Комитета. Считано от 2010 г. Комитетът адаптира своя Правилник за дейността²³, в резултат на което всички негови становища следва да съдържат изрично позоваване на принципите на субсидиарност и пропорционалност.

Към края на годината Мрежата за наблюдение на субсидиарността (МНС) на Комитета включваше през 2010 г. 113 регионални партньори. През 2010 г. мрежата проведе пет целенасочени консултации и постави началото на първия план за действие, имащ за цел да се установят най-добрите практики в прилагането на принципа на субсидиарността в регионите и градовете в Европа. Освен това Комитетът възнамерява да развие допълнително функционалността на МНС с цел да се подкрепи участието на регионалните парламенти в контролния механизъм за субсидиарност.

Комитетът издаде своя първи годишен доклад относно субсидиарността²⁴.

3.5. Съдът на Европейския съюз

В съответствие с член 263 от ДФЕС Съдът на Европейския съюз е компетентен да разглежда законосъобразността на законодателните актове по отношение на спазването на принципа на субсидиарност. В протокола се посочва изрично, че Комитетът на регионите или държавите-членки, самостоятелно или от името на своите парламенти, могат да завеждат дела пред Съда.

Освен решението по делото за *регламента относно роуминга*²⁵, което беше разгледано в доклада за 2009 г., нямаше нови случаи от съдебната практика, които да бъдат отбелязани.

²¹ Правилник за дейността на Европейския парламент, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=BG&reference=ТОС>.

²² През 2010 г.: директива относно правото на писмен и устен превод в наказателното производство (2010/0801 (COD)), директива относно Европейската заповед за осигуряване на защита (2010/0802 (COD)) и директива относно Европейската заповед за разследване (2010/0817 (COD)).

²³ ОВ L 6, 9.1.2010 г., стр. 14.

²⁴ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/news/Pages/CoRSubsidiarityAnnualReport2010.aspx>.

²⁵ Дело C-58/8 *Vodafone Ltd, Telefónica O2 Europe plc, T-Mobile International AG, Orange Personal Communications Services Ltd/Държавен секретар за бизнеса, предприятията и реформата на регулаторната уредба за Регламент (ЕО) № 717/2007*.

4. ОСНОВНИ СЛУЧАИ НА ИЗРАЗЕНИ ОПАСЕНИЯ ОТНОСНО СУБСИДИАРНОСТТА И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТТА

В настоящия раздел се прави преглед на предложенията на Комисията, които предизвикаха най-много обсъждания сред законодателните органи и заинтересованите страни във връзка със субсидиарността и пропорционалността.

4.1. Последващи мерки във връзка със случаи, споменати в предходни доклади

В текущите законодателни процедури нямаше значителни развития по отношение на някои от случаите, посочени в предишни доклади, като например *директивата относно такси за сигурността на въздухоплаването*²⁶, *директивата относно закрилата на почвите*²⁷, *директивата за равно третиране извън сферата на трудовата заетост*²⁸ и *директивата относно правата на потребителите*²⁹.

В началото на 2011 г. след дълги преговори беше постигнато споразумение на второ четене по темата относно *правата на пациентите при трансгранично здравно обслужване*³⁰, засегната в доклада за 2009 г. В хода на цялата процедура основната загриженост беше свързана с деликатния баланс, който трябва да се постигне между зачитането на националните компетенции за организиране и финансиране на здравни грижи, от една страна, и кодифицирането на правата на пациентите, признати от Съда, от друга страна.

Законодателните органи все още не са успели да постигнат съгласие по отношение на *директивата относно отпуски по майчинство*³¹, посочена в доклада за 2008 г. След проведени консултации с европейските социални партньори през 2008 г. Комисията предложи правото на отпуск по майчинство да се увеличи от 14 на 18 седмици, по принцип на пълна заплата. В резолюцията на Европейския парламент, приета през октомври 2010 г., беше предложен по-амбициозен подход: правото на напълно заплатен отпуск по майчинство да се увеличи на най-малко 20 седмици и да се добави правото на две седмици отпуск по бащинство. Съобразявайки се с принципа на субсидиарност, голямо мнозинство от членовете на Европейския парламент гласуваха в подкрепа на клаузата „*passerelle clause*“, предлагаща на националните правителства правото да приспособят тази политика към собствените си социални системи. Делегации в Съвета обаче се застъпиха за по-гъвкав подход. Освен това те счетоха мерките за скъпи в период на икономически ограничения. Белгийското председателство изпрати писма на социалните партньори с искане да представят становищата си.

²⁶ COM(2009) 217. Тук и по-долу подробности за междуинституционалните обсъждания са достъпни чрез базата данни PreLex: <http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm>

²⁷ COM(2006) 232.

²⁸ COM(2008) 426.

²⁹ COM(2008) 614.

³⁰ COM(2008) 414.

³¹ COM(2008) 637.

4.2. Други случаи, които бяха обсъдени от гледна точка на субсидиарността

Сезонни работници

Комисията представи предложение за *директива относно сезонните работници*³² в рамките на пакет за законната миграция. Предложението получи най-голям досега брой мотивирани становища от националните парламенти³³ — общо девет парламента изразиха опасения по отношение на субсидиарността³⁴. Според тях въпросът вече е регулиран в достатъчна степен на национално равнище и ЕС не може да вземе под внимание националните особености по адекватен начин. Освен това, предвид факта, че държавите-членки продължават да контролират броя на допусканите граждани от трети държави, предложението може да не постигне целта за управление на миграционните потоци. Същевременно девет парламента³⁵ представиха положителни становища, като отбелязаха, че предложението спомага за гарантиране на еднаква защита, общи критерии за допускане и условия за пребиваване в целия ЕС. Те оцениха факта, че на държавите-членки се предоставя правото да определят квоти за допускане.

Някои парламенти, както тези, които поставиха под съмнение субсидиарността, така и тези, които не го направиха, счетоха, че предложението нарушава принципа на пропорционалност, тъй като то може да окаже въздействие върху националните системи за социална сигурност. Два парламента³⁶ официално се противопоставиха на предложението на това основание.

В отговорите си Комисията подчерта³⁷, че създаването на обща рамка на ЕС е необходимо за предотвратяване на изкривяването на миграционните потоци и незаконните влизания на територията на ЕС, за защитата на сезонните работници от трети държави и за предотвратяване на социалния дъмпинг. Комисията също така изтъкна, че предложението включва разпоредби, които следва да позволят на държавите-членки да го приспособят към особеностите на своите национални пазари на труда.

В становището си Комитетът на регионите отчете възгледите и аргументите на националните парламенти. При все това Комитетът заключи, че предложението е в съответствие с принципа на субсидиарност, тъй като предотвратява възможността националните системи да се съревновават в предоставянето на възможно най-малка защита за сезонните работници. Разглеждането на предложението от страна на законодателните органи е в ранен етап.

³² COM(2010) 379.

³³ Тук и по-долу подробности за становищата на националните парламенти са достъпни чрез базата данни IPEX:
http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/dossier_COD20100210/lang/en.

³⁴ Вж. приложението за подробности.

³⁵ Латвийският *Saeima*, литовският *Seimas*, германският *Bundesrat*, италианският *Senato* и *Camera dei Deputati*, финландският *Eduskunta*, португалската *Assembleia* и испанските *Congreso de los Diputados* и *Senado*.

³⁶ Латвийският *Saeima* и литовският *Seimas*.

³⁷ Тук и по-долу подробности за отговорите на Комисията до националните парламенти са достъпни на адрес:
http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_en.htm.

Схеми за гарантиране на депозитите

През 2010 г. Комисията внесе предложение за укрепване на *рамката за схемите за гарантиране на депозитите*³⁸ в ЕС вследствие на слабостите, установени по време на финансовата криза.

Предложението получи 11 отговора от национални парламенти. В пет³⁹ от тях беше изразена явна загриженост по отношение на субсидиарността; основно, че директивата няма да бъде съобразена в достатъчна степен с особеностите на националните системи или би могла да намали настоящото равнище на защита. Друг противоречив въпрос беше предложеният механизъм за взаимно отпускане на заеми между схемите, за който беше счетоно, че притежава потенциал да увеличи моралния риск и да действа като неблагоприятен фактор за установяването на адекватно национално покритие на гаранцията. Същевременно шест парламента⁴⁰ отбелязаха, че предложението съответства на принципа на субсидиарност в смисъл, че то ще спомогне за преодоляване на разпокъсаността на националните правила.

В отговорите си Комисията отбеляза, че хармонизирането ще допринесе за насърчаване на интеграцията на финансовите пазари. Схемите, които не гарантират депозитите, а взаимно защитават банките от изпадане в неплатежоспособност (взаимните гаранционни схеми), биха могли да продължат да функционират. По отношение на механизма за взаимно отпускане на заеми Комисията изясни, че той ще се задейства единствено при крайна необходимост, че подлежи на предпазни мерки за предотвратяване на моралния риск и в крайна сметка следва да намали необходимостта от прибавяне към средства на данъкоплатците.

Понастоящем предложението се обсъжда в Европейския парламент и в Съвета.

Разпределяне на храна на най-нуждаещите се лица

През 2008 г. Комисията предложи преразглеждане на Програмата за разпределяне на храна на най-нуждаещите се лица⁴¹, която функционира от 1987 г. насам. Европейският парламент подкрепи предложението и въведе няколко, предимно технически изменения. В обсъжданията в Съвета не беше отбелязан напредък, тъй като според блокиращо малцинство от държави-членки тази схема не е свързана с Общата селскостопанска политика поради това, че разпределянето на храна спада към социалните политики, които са национална отговорност.

През 2010 г. Комисията прие изменено предложение⁴², с което механизмите за изпълнение от предложението от 2008 г. бяха адаптирани към разпоредбите на Договора от Лисабон. Няколко национални парламента заявиха, че предложението не спазва принципа на субсидиарност. Подобно на обсъжданията в Съвета, според тях целите са изместени от селскостопанската политика към социалната политика. Някои

³⁸ COM(2010) 368 (преработен текст).

³⁹ За подробности вж. приложението.

⁴⁰ Португалската *Assembleia*, италианските *Camera dei Deputati* и *Senato*, австрийският *Nationalrat* и *Bundesrat* и чешкият *Senát*.

⁴¹ COM (2008) 563.

⁴² COM(2010) 486.

национални парламенти отбелязаха също, че предложението от 2010 г. не е придружено от обосновката относно субсидиарността.

В отговорите си Комисията обясни, че целта на предложението е двойна. Докато без съмнение стремежът е чрез него да се изпълни целта, заложената в Договора, относно продоволствената сигурност, то също така изпълнява основна роля при използването на публичните интервенционни складове за селскостопански продукти. Комисията посочи, че в оценката на въздействието, придружаваща предложението от 2008 г., е бил представен щателен анализ на субсидиарността.

Както Комитетът на регионите, така и Икономическият и социален комитет счетоха предложението за приемливо. Понастоящем то се обсъжда от законодателните органи.

Регламент за подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и регламент за установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане на земеделски стопани

Целта на тези предложения беше правомощията, предоставени на Комисията по силата на Регламент (ЕО) № 1698/2005 и Регламент (ЕО) № 73/2009, да се приведат в съответствие с разпоредбите на Договора от Лисабон⁴³. Освен това Комисията въведе някои елементи на опростяване.

Според няколко национални парламента представената в обяснителните меморандуми обосновка по отношение на субсидиарността не е била достатъчна. Освен това някои парламенти счетоха, че новите разпоредби относно делегираните и изпълнителните правомощия *de facto* ще предоставят на Комисията допълнителни правомощия. В отговорите си Комисията разясни принципите на разпоредбите на Договора от Лисабон относно делегираните актове и актовете за изпълнение и обясни, че предложенията се отнасят само до техническо адаптиране и опростяване. По тези причини не е бил извършен нов изчерпателен анализ на въпроса за субсидиарността.

За 2011 г. Комисията е планирала няколко подобни акта за постигане на съответствие. С цел да се съобрази с опасенията на националните парламенти Комисията ще направи всичко възможно да подсили обосновките на субсидиарността за тези предложения.

Отглеждане на генетично модифицирани организми (ГМО)

Този пакет, който съдържа съобщение, препоръка и предложение за регламент⁴⁴, беше приет от Комисията през юли 2010 г. Пакетът е отговор на многократните искания на държавите-членки да се позволи решенията относно отглеждането на разрешени ГМО да се вземат на национално равнище, като същевременно се запази разрешителната система на ЕС въз основа на оценка на рисковете за здравето и околната среда. Въпреки че някои делегации в Съвета приветстваха текста, подходът беше критикуван от други, които предпочитат напълно централизиран подход на равнище ЕС, често по причини, тясно свързани с чувствителността на въпроса.

Единно европейско железопътно пространство

През септември 2010 г. Комисията изготви предложение за директива за създаване на „единно европейско железопътно пространство“⁴⁵ с цел съживяване на железопътния сектор. Люксембургската *Chambre des Députés* представи обосновано становище, в което заключи, че макар по принцип да има възможност за действие на ЕС, няколко конкретни разпоредби противоречат на принципите на субсидиарност и пропорционалност.

Съветът проведе първото политическо разискване по предложението през декември 2010 г., като изрази известни опасения по отношение на субсидиарността. Една от

⁴³ COM(2010) 537 и COM(2010) 539.

⁴⁴ COM(2010) 380 и COM(2010) 375.

⁴⁵ COM(2010) 475 (преработен текст).

държавите-членки призова за предпазливост по отношение на предложението да се разработват и публикуват многогодишни национални стратегии за железопътната инфраструктура, като счете, че планирането на инфраструктурата в дългосрочен план е въпрос от национална компетентност. По отношение на временното намаляване на таксите за достъп до релсовия път за влакове, оборудвани с европейската система за управление на влаковете, няколко делегации подчертаха, че искат да се запази правото да определят нови такси или да увеличават съществуващите такси с цел да се компенсира загубата от приходи, дължаща се на това намаление.

Предстои първо четене на предложението в Европейския парламент. Въпреки че все още не е представил становището си относно субсидиарността Комитетът на регионите посочи, че въпросът е изключително важен за местните и регионалните органи⁴⁶.

Права на пътниците в автобусния транспорт

През 2008 г. Комисията предложи регламентът, който цели да гарантира качество на услугата и правата на пътниците, да се прилага по отношение на всички автобусни услуги, включително тези в междуградските, градските и крайградските райони⁴⁷. Това становище беше споделено от Европейския парламент. Преобладаващото мнозинство от държавите-членки в Съвета обаче настоя, поради основания, свързани със субсидиарността, регионалните, градските и крайградските услуги да бъдат изключени от приложното поле на регламента. При окончателното споразумение, което беше постигнато на заседание на Помирителния комитет през ноември 2010 г., Европейският парламент в крайна сметка се съгласи регламентът да се прилага по принцип само по отношение на услуги, при които разстоянието на пътуване е над 250 км. В замяна на това Съветът се съгласи някои разпоредби да се прилагат по отношение на всички услуги.

Мерки за гарантиране на сигурността на доставките на газ

В отговор на руско-украинската газова криза от 2009 г. Комисията изготви предложение⁴⁸ за преразглеждане на действащото законодателство относно сигурността на доставките на газ с оглед на подобряването на превантивните действия, както и на реакцията при конкретни прекъсвания на доставките. По принцип Съветът приветства предложението, въпреки че няколко делегации поискаха допълнително разясняване на ролите и отговорностите на участниците на пазара, държавите-членки и Комисията. Освен това Съветът настоя на държавите-членки да се разреши да вземат решения кои най-важни клиенти да обслужват с предимство в период на недостиг на газ. В крайна сметка тези съображения бяха взети под внимание при споразумението с Европейския парламент, постигнато на първо четене през октомври 2010 г.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Понятията субсидиарност и пропорционалност са основни елементи от процеса на разработване на политиките на институциите на ЕС. Контролният механизъм за

⁴⁶ Становище COR/2010/297.

⁴⁷ COM(2008) 817.

⁴⁸ COM(2009) 363.

субсидиарност на националните парламенти, въведен с договора от Лисабон, направи процеса по-прозрачен и допълнително обогати обсъжданията.

Фактът, че по-голямата част от предложенията на Комисията не предизвикаха тревога по отношение на субсидиарността от страна на националните парламенти и бяха приети от законодателните органи без сериозни обсъждания по въпросите на субсидиарността, показва, че проверките на субсидиарността на ранен етап от процеса на разработване на политиките като цяло са ефективни. В ограничен брой от случаи обаче имаше обширни разисквания между Европейския парламент и Съвета за това как следва да се тълкува субсидиарността. Задълбочените политически обсъждания спомогнаха за намирането на правилен баланс между отговорностите на ЕС и на държавите-членки.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Списък на инициативите на Комисията, по които националните парламенти представиха обосновани становища по отношение на спазването на принципа на субсидиарност

	Заглавие	Национални парламенти, представили обосновани ⁴⁹ становища
1.	Директива относно сезонните работници, COM(2010) 379	Австрийският <i>Nationalrat u Bundesrat</i> Чешкият <i>Senát and Poslanecká sněmovna</i> Нидерландските <i>Eerste Kamer</i> и <i>Tweede Kamer</i> Полският <i>Senat</i> Камарата на общините и Камарата на лордовете на Обединеното кралство
2.	Директива относно схеми за гарантиране на депозитите, COM(2010) 368	Германският <i>Bundesrat u Bundestag</i> Шведският <i>Riksdag</i> Датският <i>Folketinget</i> Камарата на общините на Обединеното кралство
3.	Директива относно разпределянето на храна на най-нуждаещите се лица в Съюза, COM(2010) 486	Камарата на лордовете на Обединеното кралство Френският <i>Sénat</i> Датският <i>Folketinget</i> Шведският <i>Riksdag</i> Нидерландските <i>Eerste Kamer</i> и <i>Tweede Kamer</i>
4.	Регламент относно подпомагане на развитието на селските райони от ЕЗФРСР, COM(2010) 537	Полските <i>Sejm</i> и <i>Senat</i> Литовският <i>Seimas</i> Люксембургската <i>Chambre des Députés</i>
5.	Директно подпомагане на земеделски стопани, COM(2010) 539	Полския <i>Sejm</i> и <i>Senat</i> Литовския <i>Seimas</i> Люксембургската <i>Chambre des Députés</i>
6.	Схеми за обезщетение на инвеститорите, COM(2010) 371	Шведският <i>Riksdag</i> Камарата на общините на Обединеното кралство
7.	Знак за европейско наследство, COM(2010) 76	Френският <i>Sénat</i>
8.	Регламент за Frontex, COM(2010) 61	Полският <i>Senat</i>
9.	Директива относно правото на писмен и устен превод в наказателното производство, COM(2010) 82	Австрийският <i>Bundesrat</i>
10.	Внос от Гренландия в Европейския съюз на рибни продукти, COM(2010) 176	Италианският <i>Senato della Repubblica</i>
11.	Програма за политика в областта на радиочестотния спектър, COM(2010) 471	Френският <i>Sénat</i>

⁴⁹ Тук са включени и 4 становища, пристигнали след изтичането на 8-седмичния срок или не са били приети от съответните парламенти съгласно вътрешния им правилник.

12.	Единно европейско железопътно пространство, СОМ(2010) 475	Люксембургската <i>Chambre des Députés</i>
-----	--------------------------------------------------------------	--------------------------------------------