



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 2.7.2015 г.
COM(2015) 315 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

ГОДИШЕН ДОКЛАД ЗА 2014 ГОДИНА ОТНОСНО СУБСИДИАРНОСТТА И ПРОПОРНАЦИОЛНОСТТА

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

ГОДИШЕН ДОКЛАД ЗА 2014 ГОДИНА ОТНОСНО СУБСИДИАРНОСТТА И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТТА

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Това е двадесет и вторият по ред годишен доклад относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност в законотворчеството на ЕС. Той е представен в съответствие с член 9 от Протокол (№ 2) относно прилагането на принципите на субсидиарността и пропорционалността (наричан по-нататък „Протоколът“) към Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

В доклада се разглежда начинът, по който институциите и органите на ЕС са прилагали тези два принципа, както и това дали практиката се е променила в сравнение с предходните години. В него също така се анализират няколко предложения на Комисията, които са станали повод за мотивирани становища през 2014 г. Предвид тесните връзки между механизма за контрол на субсидиарността и политическия диалог между националните парламенти и Комисията настоящият доклад следва да се разглежда като допълнение към годишния доклад на Комисията за 2014 г. за отношенията с националните парламенти.

2. ПРИЛАГАНЕ НА ПРИНЦИПИТЕ ОТ СТРАНА НА ИНСТИТУЦИИТЕ

2.1. Комисията

През предишните години Комисията въведе процедури, чрез които да оценява дали се спазват принципите на субсидиарност и пропорционалност на различните етапи от процеса на вземане на решения в съответствие с принципите за по-добро регулиране¹. Председателят Юнкер подчерта, че зачитането на принципите на субсидиарност и пропорционалност ще бъде от основно значение за работата на новата Комисия.

Преди да предложи нови инициативи, Комисията проверява дали действията на равнището на ЕС са легитимни и обосновани от правна гледна точка. За всички важни нови инициативи се публикуват пътни карти². Те предоставят предварително описание на възможните инициативи и съществуващата работа по оценката на ранен етап и очертават плановете на Комисията за извършване на оценка на въздействието и

¹ Принципите за по-добро регулиране обхващат в рамките на Комисията всички дейности за по-добро регулиране и представляват набор от ръководни принципи, които се прилагат за всички генерални дирекции и служби на Комисията, участващи в подготовката, изпълнението, прилагането или оценката на интервенциите на ЕС и свързаните с тях консултации със заинтересованите страни. Принципите са определени в инструмент № 1 от инструментариума за по-добро регулиране на Комисията, вж. http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool_1_en.htm.

² http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/index_en.htm – както е очертано в пакета от мерки за по-добро регулиране – COM(2015) 215 final, в бъдеще Комисията ще представя за инициативите, които са предмет на оценка за въздействието, оценки на въздействието от етапа на създаване, заменяща пътните карти за тези инициативи.

консултация. Пътните карти съдържат също първоначална обосновка за предприемане на действие от гледна точка на субсидиарността и пропорционалността.

Когато е нужно да се направи оценка на въздействието, т.е. когато се предвижда значително въздействие, се отправя покана до заинтересованите страни да вземат участие в обществената консултация и да представят становища относно необходимостта от действия и относно възможните решения на установените проблеми. Въз основа на отговорите, получени по време на тази консултация, и на друг принос, свързан с темата, в оценките на въздействието се анализира по-специално субсидиарността и се преценява пропорционалността на разглежданите варианти. На 19 май 2015 г. Комисията прие, в съответствие с политическите приоритети на председателя Юнкер — пакет от мерки за по-добро регулиране³ с нови интегрирани насоки за по-добро регулиране⁴, включително актуализирани насоки за оценка на субсидиарността и пропорционалността в контекста на оценка на въздействието на нови инициативи.

През 2014 г. бяха извършени 25 оценки на въздействието. След проверка от независим орган за контрол на качеството — Комитета по оценка на въздействието, осем от тези оценки на въздействие бяха определени като нуждаещи се от подобрене, що се отнася до субсидиарността или пропорционалността, или и двете. Този процент в размер на 32 % е сходен с този от предходните години.

Например, в случая на предложението за решение за засилване на сътрудничеството на равнището на ЕС за предотвратяване и възпиране на недеклариран труд⁵, Комитетът по оценка на въздействието сметна, че оценката на въздействието следва да предостави допълнителни доказателства в подкрепа на причините, поради които сътрудничество между държавите членки, основано на потребностите, не би могло да се справи с тези въпроси. Освен това беше препоръчано да се представи по-ясно правното основание за инициативата. Поискани бяха също така допълнителни подробности относно пропорционалността на предпочетения вариант с цел да се докаже необходимостта от форми на по-тясно сътрудничество между всички 28 държави членки, като се имат предвид предпочитанията на работодателите и държавите членки за други варианти. Окончателният доклад беше изменен в съответствие с препоръките на Комитета. Например правното основание беше представено по-ясно и аспектите, свързани с пропорционалността, бяха обяснени по-добре (стр. 43).

В случая на оценката на въздействието на хармонизацията на обхватите от радиочестотния спектър за безжично звукотехническо оборудване за подготовка на програми и специални прояви⁶ Комитетът по оценка на въздействието поиска по-добра правна обосновка на пропорционалността на инициативата, като се сравнят прогнозните разходи и установените ползи, и изиска също да се уточни добавената стойност и необходимостта от действие на равнището на ЕС, а не на равнището на държавите членки. След тези коментари от Комитета в аналитичните раздели бе поставен по-силен акцент върху въздействието, оказано на различните категории потребители (малки в сравнение с по-големи потребители). В доклада бе пояснено също, че голяма част от разходите са по необходимост свързани с базовия сценарий, като по този начин прави сравнение между разходите и ползите в по-ясен контекст.

³ COM(2015) 215 final.

⁴ http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/index_en.htm

⁵ COM(2014) 221 final.

⁶ C(2014) 6011 final.

Със своите препоръки Комитетът за оценка на въздействието допринесе за подобряването на анализа на съответствието с принципите на субсидиарност и пропорционалност, като предостави важна информация за политическия процес на вземане на решения от Комисията. В обяснителния меморандум, съпътстващ законодателното предложение, също се посочва по какъв начин предложението е в съответствие с принципите на субсидиарност и пропорционалност.

Субсидиарността и пропорционалността са също така ключови съображения в контекста на ретроспективните оценки, при които се оценява дали действията на ЕС действително постигат очакваните резултати по отношение на ефективност, ефикасност, съгласуваност, уместност и добавена стойност на ЕС. Тези оценки проверяват дали действията на ЕС продължават да бъдат необходими и дали целите са могли да бъдат по-добре постигнати по други начини. Комисията е поела ангажимента „първо да оценява“, като анализира постигнатите в миналото резултати, преди да обмисля възможни законодателни промени. Като събира сведения и идентифицира поуките, които могат да бъдат използвани за вземането на решения, ЕС превръща оценката в неразделна и постоянна част от процеса на изработване на политики наред с оценките на субсидиарността и пропорционалността.

2.2. Проследяване на мотивираните становища на националните парламенти

През 2014 г. Комисията получи 21 **мотивирани становища** от националните парламенти, свързани с принципа на субсидиарност,⁷ което представлява намаление от 76 % в сравнение с броя на мотивираните становища, получени през предходната година (88 през 2013 г.). Получените през 2014 г. мотивирани становища представляваха значително по-малък дял (4 %) от общия брой становища, получени от Комисията през същата година в рамките на политическия диалог (506). През 2013 г. мотивираните становища представляваха 14 % от общия брой становища, а през 2012 г. и 2011 г. малко над 10 % от становищата бяха мотивирани становища.

Въпреки че през 2014 г. нямаше нова процедура за „жълт картон“, процедурата, задействаната през 2013 г. във връзка с предложението за създаване на Европейска прокуратура (COM(2013) 534 final), продължи да е предмет на обсъждания в рамките на политическия диалог. Вж. за повече подробности доклада относно отношенията с националните парламенти.

Значителното намаляване на броя на мотивираните становища следва да се разглежда в контекста на намаляването на общия брой предложения, направени от Комисията към края на нейния мандат. Следва да се отбележи, че през 2013 г. общият брой на становищата, изпратени от националните парламенти в рамките на политическия диалог, също спадна, но в по-малка степен в сравнение с намаляването на броя на мотивираните становища⁸.

Мотивираните становища продължиха да се различават значително по отношение на своята форма и на вида аргументи, които националните парламенти представиха в подкрепа на заключението си, че принципът на субсидиарност също е бил нарушен.

⁷ Вж. приложението към настоящия доклад.

⁸ 505 в сравнение с 621 през 2013 г.

Както през предишните години, националните парламенти представиха мотивирани становища относно различни предложения, приети през 2014 г. Представените през 2014 г. общо 21 мотивирани становища се отнасяха до 15⁹ предложения на Комисията. При това предложенията, които доведоха до най-много мотивирани становища, станаха повод за едва три мотивирани становища, а именно предложението за директива за правна рамка на Съюза по отношение на митническите нарушения и наказания¹⁰ и предложението за преразглеждане на политиката и законодателството в областта на отпадъците¹¹. Бяха представени две мотивирани становища във връзка с предложението за регламент относно биологичното производство и етикетирането на биологични продукти,¹² предложението за регламент относно новите храни¹³ и предложението за директива относно едноличните дружества с ограничена отговорност¹⁴. Повече подробности могат да се намерят в приложението към настоящия доклад.

Значителният спад в общия брой мотивирани становища, изготвени през 2014 г., доведе до съществено намаляване на броя на мотивираните становища спрямо броя на камарите. Само 15 от общо 41 камари представиха мотивирани становища през 2014 г. (в сравнение с 34 камари през 2013 г.). Австрийският *Bundesrat* и House of Commons на Обединеното кралство изготвиха по три мотивирани становища (в сравнение със съответно шест и пет мотивирани становища от 2013 г.). Шведският парламент *Riksdag* и френският *Sénat* представиха по две мотивирани становища (за сравнение, през 2013 г. *Riksdag* излезе с девет мотивирани становища, а *Sénat* — четири). Мнозинството от камарите не изготвиха мотивирано становище или изготвиха само едно.

Въпреки че националните парламенти бяха по-малко активни в съставянето на мотивирани становища през 2014 г., редица камари призоваха за укрепване на процедурата за контрол на субсидиарността. Между януари и май 2014 г. датският *Folketing*, нидерландската *Tweede Kamer* и House of Lords на Обединеното кралство¹⁵ представиха доклади с подробни предложения за засилване на ролята на националните парламенти в процеса на вземане на решения. Тези доклади съдържаха *inter alia* идеи за това как да се разшири обхватът на контрола на субсидиарността. В тях беше посочено, че мотивираните становища следва да се отнасят не само до съответствието с принципа на субсидиарност, но също така до спазването на принципа на пропорционалност или правното основание за предложението. В докладите също така беше препоръчано

⁹ Комисията получи 21 мотивирани становища, някои от които се отнасяха до повече от един документ.

¹⁰ Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно законодателната рамка на Съюза в областта на митническите нарушения и наказания, COM(2013) 884 final.

¹¹ Предложение за Директива за изменение на директиви 2008/98/ЕО относно отпадъците, 94/62/ЕО относно опаковките и отпадъците от опаковки, 1999/31/ЕО относно депонирането на отпадъци, 2000/53/ЕО относно излезлите от употреба превозни средства, 2006/66/ЕО относно батерии и акумулатори и отпадъци от батерии и акумулатори и 2012/19/ЕС относно отпадъци от електрическо и електронно оборудване, COM(2014) 397 final.

¹² Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно биологичното производство и етикетирането на биологични продукти, за изменение на Регламент (ЕС) № XXX/XXX на Европейския парламент и на Съвета, COM(2014)180 final.

¹³ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно новите храни, (COM(2013) 894 final.

¹⁴ Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно едноличните дружества с ограничена отговорност, (COM(2014) 212 final.

¹⁵ DK *Folketing* 'Twenty-three recommendations to strengthen the role of national Parliaments in the European decision-making process' (Двадесет и три препоръки за засилване на ролята на националните парламенти в процеса на вземане на решения в ЕС), House of Lords на UK 'The role of National Parliaments in the European Union' (Роля на националните парламенти в ЕС) и NE *Tweede Kamer* 'Ahead in Europe' (Напред в Европа).

удължаване на срока за предоставяне на мотивирани становища¹⁶ и беше предложено при задействане на процедурата за жълт картон Комисията да бъде задължена да оттегли или измени своето предложение. Обсъжданията между националните парламенти по тези въпроси продължават в рамките на различни форуми.

2.3. Европейският парламент и Съветът

а) Европейският парламент

След влизането в сила на ДФЕС и в рамките на Протокол (№ 2) Европейският парламент предприе поредица от мерки, за да изпълни своите правни задължения в тази област. Особено по отношение на мотивираните становища на националните парламенти, действаща в момента е процедурата, описана по-долу.

Становищата на националните парламенти се предават на компетентната парламентарна комисия и на комисията по правните въпроси, за да бъдат предоставени на всички членове на комисията и да бъдат включени в досието на заседанието. Становищата на националните парламенти се превеждат систематично на всички официални езици на ЕС¹⁷ и се посочват в преамбюла на законодателните резолюции.

По принцип компетентната парламентарна комисия е задължена да не пристъпва към окончателно гласуване преди изтичането на предвидения срок от осем седмици.

През 2014 г. Европейският парламент официално получи 287 документа от националните парламенти. 18 от тях бяха мотивирани становища, а останалите 269 бяха други документи (т.е. такива, които не повдигат въпроси, свързани със спазването на принципа на субсидиарност). През 2013 г. 86 мотивирани становища и 206 други документа бяха официално предадени на Европейския парламент.

Комисията по правни въпроси е парламентарната комисия, която носи цялостна отговорност да се занимава с принципа на субсидиарност. Неин член се назначава за „постоянен докладчик“ за субсидиарност за период от шест месеца на основата на ротационен принцип между политическите групи. Докладчикът следи получените мотивирани становища и може да повдигне въпроси от мотивираните становища за разискване в комисията и за евентуални препоръки към други компетентни комисии. Също така комисията по правни въпроси редовно изготвя доклад относно годишния доклад на Комисията относно субсидиарността и пропорционалността. Въз основа на доклад, изготвен от г-н Sajjad Karim (ЕКР/УК), беше приета резолюция на Европейския парламент от 4 февруари 2014 г. относно 19-ия доклад на Комисията относно субсидиарността и пропорционалността¹⁸.

Въпреки временното прекъсване на парламентарната дейност през 2014 г., година на избори, в посочената година Европейският парламент изготви 32 първоначални оценки и две подробни оценки на оценките на въздействието на Комисията, три допълнителни

¹⁶ Крайният срок обаче е заложен в Договора, поради което не може да бъде изменен без промяна в Договора.

¹⁷ С изключение на ирландски и малтийски.

¹⁸ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0061+0+DOC+XML+V0//BG>

оценки на въздействието, една оценка на въздействието във връзка със съществени изменения от страна на Парламента и една последваща оценка на въздействието. Освен това бяха приключени пет доклада относно „цената на отказа от Европа“ (cost of non-Europe).

Европейският парламент започна да прилага нов, по-общ подход за оценяване на добавената стойност на действия на европейско равнище чрез изготвяне на доклад относно „цената на отказа от Европа“, ¹⁹ очертаващ възможните ползи от действията, предложени от Европейския парламент, и доклад относно потенциала за икономически растеж на 10 приоритета, определени в политическите насоки на председателя Юнкер ²⁰.

б) Съветът

Задълженията на Съвета по отношение на правото на националните парламенти да наблюдават прилагането на принципа за субсидиарност са посочени в протоколи № 1 и 2. Отговорностите на Съвета се състоят главно в изпращането на националните парламенти на проектите за законодателни актове, които не са инициирани от Комисията.

Съгласно член 4 от Протокол № 2 Съветът следва да изпрати на националните парламенти всички проекти на законодателни актове, инициирани от група държави членки, от Съда, от Европейската централна банка или от Европейската инвестиционна банка. През 2014 г. обаче Съветът не получи подобни актове, които впоследствие да бъдат изпратени на националните парламенти.

Като следствие от горепосоченото задължение, съгласно член 6 от Протокол № 2 Съветът трябва да изпрати полученото от национален парламент становище относно законодателно предложение, иницирано от група от държави членки, на предлагащите държави членки. По същия начин Съветът изпраща становищата на националните парламенти относно законодателни предложения, направени от Съда, Европейската централна банка и Европейската инвестиционна банка, към съответната институция. През 2014 г. Съветът не получи подобни актове.

В допълнение към изискванията на Договора Съветът също така държи държавите членки в течение на становищата на националните парламенти относно законодателните предложения на Комисията. По тази причина през 2014 г. Генералният секретариат на Съвета представи на делегациите над 250 мотивирани становища и становища, изготвени в рамките на политическия диалог относно законодателните предложения на Комисията.

И накрая, в рамките на законодателните процедури Съветът проверява дали са спазени принципите на субсидиарност и пропорционалност, когато разглежда оценките на въздействието, придружаващи предложенията на Комисията.

¹⁹ Mapping the Cost of Non-Europe 2014 -19 (Проучване на „цената на отказа от Европа“ за периода 2014–2019 г.), второ издание: юли 2014 г, Отдел за европейска добавена стойност, юли 2014 г. [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/bg/document.html?reference=IPOL-EAVA_ET\(2014\)563350](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/bg/document.html?reference=IPOL-EAVA_ET(2014)563350)

²⁰ The economic potential of the ten-point Juncker Plan for growth without debt (Икономическият потенциал на плана на Юнкер от десет точки относно „растеж без дългове“), Отдел за европейска добавена стойност, ноември 2014 г. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/543844/EPRS_STU\(2014\)543844_REV1_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/543844/EPRS_STU(2014)543844_REV1_EN.pdf)

2.4. Комитетът на регионите

През 2014 г. Комитетът на регионите прие и изпълни своята втора работна програма в областта на субсидиарността,²¹ която включваше следните три инициативи, избрани от работната програма на Европейската комисия съгласно специфични критерии: i) пакета от мерки „Чист въздух за Европа“; ii) предложението за биологично производство; iii) законодателството на ЕС за отпадъците в рамките на Пакета за кръгова икономика²². Особено внимание беше отделено на използването на делегирани актове в наблюдаваните законодателни предложения.

При изпълнението на работната програма в областта на субсидиарността Комитетът на регионите направи анализ на пакета от политически мерки „Чист въздух за Европа“²³. След консултация с експертната група за субсидиарността Комитетът на регионите заключи в своето становище²⁴, че предложението е в съответствие с принципите на субсидиарност и пропорционалност, и потвърди, че замърсяването на въздуха е транснационално явление, към което трябва да се подходи на европейско равнище.

По отношение на предложението за регламент относно биологичното производство и етикетирането на биологични продукти се проведе консултация на експертната група по субсидиарността и Мрежата за наблюдение на субсидиарността в рамките на осемседмичния срок за контрол на субсидиарността от националните парламенти²⁵. Повечето от респондентите се противопоставиха на премахването на възможността държавите членки да предоставят изключения от правилата, приложими за биологичното производство, и посочиха опасения от гледна точка на субсидиарността. По отношение на пропорционалността тяхното гледище бе, че предложението отива твърде далеч, тъй като съществуват други, не толкова ограничителни начини за постигане на желаните цели. Тези опасения бяха отразени в становището на Комитета на регионите²⁶.

Предложение за директива за изменение на директиви 2008/98/ЕО относно отпадъците, 94/62/ЕО относно опаковките и отпадъците от опаковки, 1999/31/ЕО относно депонирането на отпадъци, 2000/53/ЕО относно излезлите от употреба превозни средства, 2006/66/ЕО относно батерии и акумулатори и отпадъци от батерии и акумулатори и 2012/19/ЕС относно отпадъци от електрическо и електронно оборудване²⁷ беше от особен интерес за Комитета на регионите, тъй като в повечето държави членки местните и регионални органи са отговорни за прилагането на законодателството на ЕС относно отпадъците. Проведена бе консултация с Експертната група по субсидиарността и с Мрежата за наблюдение на субсидиарността в рамките на осемседмичния срок за контрол на субсидиарността от националните парламенти. Тя показва, че повечето респонденти не виждат проблеми от гледна точка на

²¹ Документ CdR 7657/2013.

²² а) инициативите следва да бъдат от ясно изразен политически интерес за местните и регионалните органи;

б) инициативите следва да се отнасят до правомощията на местните и регионалните органи;

в) инициативите следва да съдържат аспект, потенциално свързан със субсидиарността.

²³ COM(2013) 918 final (Съобщение), COM(2013) 919 final и COM(2013) 920 final .

²⁴ Документ CdR 1217/2014.

²⁵ COM (2014) 180 final и свързаното съобщение COM (2014) 179 final.

²⁶ Документ CdR 4832/2014.

²⁷ COM(2014) 397 final.

субсидиарността в резултат на новите цели на ЕС в областта на отпадъците. Въпреки това, няколко от респондентите изказаха загриженост относно пропорционалността, като поставиха под съмнение осъществимостта на новите цели за отпадъците и като подчертаха различните подходи в ЕС към настоящите цели в областта на отпадъците. Комитетът на регионите организира семинар за оценка на териториалното въздействие²⁸, който показва, че някои региони са изправени пред ограничения при постигането на целите, предложени от директивата. Основните резултати от консултацията и дейността по оценяване на териториалното въздействие са отразени в становището на Комитета на регионите²⁹. Няколко допълнителни становища, приети от Комитета на регионите през 2014 г., изразиха опасения по отношение на съответствието на предложенията на Комисията с принципите на субсидиарност и пропорционалност, като например становището относно предложението за регламент за създаване на Европейска прокуратура,³⁰ становището относно предложението за решение за създаване на европейска платформа с цел засилване на сътрудничеството за предотвратяване и възпиране на недекларирания труд³¹ и становището относно предложението за регламент за изменение на Регламент (ЕС) № 1308/2013 и на Регламент (ЕС) № 1306/2013 по отношение на схемата за помощ за предлагане на плодове и зеленчуци, банани и мляко в учебните заведения³².

През юли 2014 г. Комитетът на регионите организира за заинтересованите страни от ЕС и от националните и регионални органи семинар³³, посветен на субсидиарността. Семинарът имаше за цел да направи преглед на 6-ата конференция по въпросите на субсидиарността (2013 г.)³⁴ и да проучи нови подходи и решения за ефективно наблюдение на субсидиарността. Освен това конференция на тема „Ролята на регионалните парламенти в областта на европейските въпроси“, организирана съвместно от Комитета на регионите и университета в Тюбинген (Германия)³⁵, имаше за цел да се повиши осведомеността за ролята и предизвикателствата, пред които са изправени регионалните парламенти в рамките на механизма за контрол на субсидиарността. Накрая, на заседание на партньорите по REGPEX³⁶ и заседание на Комитета на регионите на интернет платформите, проведени през декември, се стигна до заключението, че е необходимо да се повиши осведомеността на регионалните парламенти по въпросите, свързани със субсидиарността, като те бъдат подпомогнати и със средства за обмен на информация. Прави се позоваване и на годишния доклад

²⁸ По време на този семинар КР се ангажира с оценките на териториалното въздействие с помощта на методиката Quick Scan, разработена от Европейската мрежа за наблюдение на устройството на територия и сближаването (ESPON).

²⁹ Документ CdR 04083/2014.

³⁰ Документ CdR 6520/2013.

³¹ Документ CdR 03236/2014.

³² Документ CdR 1287/2014.

³³ „Разглеждане на наблюдението на субсидиарността: повече, по-малко или различно?“ — следвайки подхода на „световното кафене“ (world café).

³⁴ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/SiteCollectionDocuments/Final%20Brochure.pdf>.

³⁵ Отчет може да бъде намерен на: <http://www.cor.europa.eu/en/events/Pages/regional-parliaments-conference.aspx>.

³⁶ REGPEX (Regional Parliaments Information Exchange – Обмен на информация за регионалните парламенти), бе стартиран от Комитета на регионите през 2012 г. и е подраздел на сайта на Мрежата за наблюдение на субсидиарността, представляващ база данни, проектирана така, че да бъде от помощ на регионите със законодателни правомощия по отношение на механизма за контрол на субсидиарността: <http://corportal/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>.

относно субсидиарността за 2014 г., който трябва да бъде публикуван от Комитета на регионите през юни 2015 г.³⁷.

2.5. Съдът

През 2014 г. Съдът на Европейския съюз не прие никакви значителни решение по отношение на принципите на субсидиарност и пропорционалност.

3. ОСНОВНИ СЛУЧАИ, В КОИТО СА ПОВДИГНАТИ ОПАСЕНИЯ ОТНОСНО СУБСИДАРНОСТТА И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТТА

*Предложение за директива относно законодателната рамка на Съюза в областта на митническите нарушения и наказания*³⁸

Комисията публикува предложение на 13 декември 2013 г. относно определяне на действия, които трябва да бъдат считани за нарушения на митническото законодателство на Съюза, и създаване на рамка за налагане на санкции в случаите, когато се наблюдават такива действия. Предложението има за цел да се хармонизират последиците от нарушаването на общите разпоредби, които се различават в рамките на митническия съюз, тъй като те зависят от 28 различни правни системи и административни или съдебни традиции на държавите членки. По този начин то се стреми да осигури по-голяма еднородност в начина, по който нарушенията на митническото право на ЕС се третират в различните държави членки.

По повод на предложението националните парламенти изпратиха три мотивирани становища³⁹, което се равнява на шест гласа⁴⁰. Три други камари на национални парламенти⁴¹ изпратиха становища относно това предложение в рамките на политическия диалог.

В мотивираните си становища националните парламенти заявиха, че не е сигурно дали предложението на Комисията спазва принципа на субсидиарност и изразиха съмнение дали предложените мерки ще бъдат по-добре регулирани на равнище ЕС, отколкото на равнището на държавите членки. Шведският *Riksdag* не беше убеден, че трябва да бъде установена обща формулировка в директивата относно санкциите и техните степени. Освен това той посочи, че някои елементи на предложението, които обикновено се съдържат в актове на основание член 83 от ДФЕС (минимални правила относно съставните елементи на наказуемите деяния и прилаганите наказания), ще бъдат по-добре регулирани на равнище държава членка и че Комисията не е успяла да докаже, че регулирането на общите параметри на санкциите е необходимо, за да се постигне укрепване на митническото сътрудничество. Датският парламент *Folketing* счита, че предложението е много по-всеобхватно от необходимото хармонизиране на

³⁷ Ще бъде публикуван на адрес: <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Publications/Pages/Publicationsandstudies-.aspx>

³⁸ COM(2013) 884 final.

³⁹ DK *Folketing* (2 гласа), LT *Seimas* (2 гласа) и SE *Riksdag* (2 гласа).

⁴⁰ Всеки национален парламент разполага с два гласа, като в случаите, когато националният парламент има двукамарна система, всяка от камарите разполага с един глас. Всяка от камарите има право да изпраща мотивирани становища самостоятелно.

⁴¹ CZ *Senát*, MT *Kamra tad-Deputati* и PT *Assembleia da República*.

разпоредбите относно нарушенията на митническото законодателство на ЕС и свързаните с него санкции. *Seimas* на Литва заяви, че целта на предложението (т.е. да се постигне ефективно прилагане и правилно и единно изпълнение на митническото законодателство на Съюза) не би могла да бъде реализирана, тъй като предложената директива не определя дали държавите членки следва да прилагат административни наказания или наказания, имащи наказателноправен характер, по отношение на посочените митнически нарушения. В своите отговори на тези мотивирани становища Комисията подчерта, че хармонизирането на митническото законодателство не би могло да бъде приложено ефективно поради съществуващите значителни различия между разпоредбите относно митническите нарушения и санкциите в държавите членки. Според Комисията тази разлика може да бъде преодоляна чрез създаването на общ списък на митническите нарушения и сближаването на съответните санкции. Такива мерки не биха могли да бъдат предприети от отделните държави членки и следователно предприемането на действие на равнището на ЕС е по-уместно в тази област. Освен това Комисията отбелязва, че сближаването на митническите нарушения и наказания ще направи по-ефикасно сътрудничеството между митническите органи и подчерта факта, че създаването на общ списък на митническите нарушения и сближаването на митническите санкции би създадо митнически системи за налагане на наказания, които са сравними в по-голяма степен. Предложението все още се разглежда от съзаконодателите.

*Предложение за Директива за изменение на директиви 2008/98/ЕО относно отпадъците, 94/62/ЕО относно опаковките и отпадъците от опаковки, 1999/31/ЕО относно депонирането на отпадъци, 2000/53/ЕО относно излезлите от употреба превозни средства, 2006/66/ЕО относно батерии и акумулатори и отпадъци от батерии и акумулатори и 2012/19/ЕС относно отпадъци от електрическо и електронно оборудване*⁴²

Комисията публикува предложение на 2 юли 2014 г. като част от пакета за създаването на една в по-голяма степен кръгова икономика с цел повишаване на конкурентоспособността на Европа и намаляване на търсенето на скъпи и оскъдни ресурси. В предложението се предлага 70 % рециклиране на битовите отпадъци и 80 % на отпадъците от опаковки до 2030 г. и също така се предлага забрана за заравяне на рециклируеми отпадъци в депа за отпадъци от 2025 г. Предложението определя амбициозни цели и добавя ключови разпоредби относно инструментите, необходими за постигането и следенето на тези цели.

По повод на предложението националните парламенти изпратиха три мотивирани становища⁴³, което се равнява на четири гласа⁴⁴. Десет други камари на национални парламенти⁴⁵ изпратиха становища относно това предложение в рамките на политическия диалог.

⁴² COM(2014) 397 final.

⁴³ AT *Bundesrat* (1 глас), CZ *Senát* (1 глас), HR *Hrvatski sabor* (2 гласа).

⁴⁴ Всеки национален парламент разполага с два гласа, като в случаите, когато националният парламент има двукамарна система, всяка от камарите разполага с един глас. Всяка от камарите има право да изпраща мотивирани становища самостоятелно.

⁴⁵ CZ *Poslanecká sněmovna*, DE *Bundesrat*, DK *Folketing*, ES *Congreso de los Diputados* и *Senado* (две камари), FR *Sénat*, IT *Senato della Repubblica*, MT *Kamra tad-Deputati*, PL *Senat*, PT *Assembleia da República* и UK House of Lords. Що се отнася до доводите на националните парламенти, които нямат отношение към субсидиарността, моля, вижте годишния доклад за 2014 г. относно отношенията между Европейската комисия и националните парламенти.

В мотивираните си становища националните парламенти представят различни доводи защо предложението не съответства на принципа на субсидиарност. Австрийският *Bundesrat* заяви, че отсъства транснационален аспект, който трябва да бъде уреден на равнището на ЕС, и че Комисията не е успяла да обясни причините защо настоящите цели не са съответни или защо не всички държави членки ги постигат. Чешкият *Senát* заяви, че предложението не обосновава предположението, че предложените цели са реално постижими на разумна цена за държавите членки и общините, и следователно Комисията не е обосновала реалната добавена стойност на предложеното действие на равнището на ЕС. Накрая, хърватският *Hrvatski sabor* заяви, че въпросът за определяне на допълнителни цели в областта на управлението на отпадъците следва да бъде от компетентността на държавите членки в зависимост от техните икономически условия.

На 16 декември 2014 г. Комисията прие работната си програма за 2015 г., в която предложи да оттегли или измени 80 от общо 450 предложения в очакване на решение от Европейския парламент и Съвета⁴⁶. Комисията посочи, че възнамерява да оттегли предложението за директива, но в същото време обяви, че до края на 2015 г. ще го замени с ново, по-амбициозно предложение за насърчаване на кръговата икономика. Комисията също така препотвърди ангажимента си за насърчаване на прехода към ресурсно ефективна и кръгова икономика в ЕС, което ще има значително положително въздействие върху създаването на работни места, растежа, конкурентоспособността и иновациите. След консултации с Европейския парламент и Съвета Комисията потвърди оттеглянето на предложението на 25 февруари 2015 г.⁴⁷.

*Предложение за Регламент относно биологичното производство и етикетването на биологични продукти, за изменение на Регламент (ЕС) № XXX/XXX на Европейския парламент и на Съвета [[регламент относно официалния контрол] и за отмяна на Регламент (ЕО) № 834/2007 на Съвета*⁴⁸

На 25 март 2014 г. Комисията публикува предложение, което цели да се гарантира, че нуждите на обществеността по отношение на опазването на околната среда и качеството ще бъдат посрещнати. Предложението има три основни цели: запазването на доверието на потребителите, запазване на доверието на производителите и подпомагане на прехода на земеделските стопани към биологично производство. Комисията предложи по-специално: i) да се подсилят и хармонизират правилата както в рамките на ЕС, така и по отношение на внасяните продукти, като се премахнат редица от съществуващите изключения по отношение на производството и контрола, ii) да се въведе система за контрол, основана на оценка на риска, iii) да се улесни преминаването на малките земеделски стопани към биологично производство, като се въведе възможността за включването им в система за групово сертифициране, iv) да се обърне по-задълбочено внимание на международния аспект на търговията с биологични продукти, като се добавят нови разпоредби за износа, и v) да се опрости законодателството, за да се намалят административните разходи за земеделските стопани и да се повиши прозрачността.

⁴⁶ Някои инициативи бяха предложени за оттегляне, защото не съответстваха на новите приоритети на Комисията, докато в други случаи Комисията остава силно ангажирана с набелязаните цели, но предложенията (поради дългите преговори в Европейския парламент и Съвета) вече не можеха да постигнат своята първоначална цел. В последния случай Комисията възнамерява да предложи нови, по-добри начини за постигане на търсените цели.

⁴⁷ OJ C 80 от 7.3.2015, стр. 17.

⁴⁸ COM(2014) 180 final.

По повод на предложението националните парламенти изпратиха две мотивирани становища⁴⁹, което се равнява на три гласа⁵⁰. Девет камари изпратиха становища в рамките на политическия диалог⁵¹. В мотивираните си становища националните парламенти изтъкнаха доводи за това, че предложението не дава достатъчно свобода на действие на регионалното или националното законодателство, които биха могли да отразят регионалните или националните особености. Според австрийския *Bundesrat* предложението не е позволило да се направи оценка на това дали предложените от Комисията мерки са достатъчно ефективни, за да постигнат желаната цел, нито пък да се направи оценка на това дали тези мерки следва да се предприемат на равнището на ЕС. Предложението беше критикувано за това, че не определя размера на стойността на неговите последици и произтичащата от това финансова и административна тежест за държавите членки.

В отговорите си Комисията посочи, че съществуващата понастоящем възможност за предоставяне на изключения от действащите правила е довела до нелоялна конкуренция сред операторите в областта на биологичното земеделие, както и по отношение на вносните биологични продукти. Сред отрицателните последици са риск от загуба на доверието на потребителите, усложняване на законодателството, търговските проблеми (трудности при прилагане на съответствието) и значителна административна тежест. Освен това Комисията подчерта, че предложението предоставя възможности за адаптиране на производствения процес, когато е необходимо. По отношение на делегираните актове Комисията подчерта, че за да бъде регламентът напълно оперативен, е било счетено за необходимо правомощието да приема актове в съответствие с член 290 от Договора за функционирането на Европейския съюз. Делегирането на правомощие, предвидено в предложението, беше направено при спазването на ясни и кратки критерии, които дават ограничена свобода на преценка на Комисията. Накрая, Комисията подчерта, че държавите членки ще участват в подготовката на тези актове.

С оглед на дългия процес на преговори в Европейския парламент и Съвета Комисията обяви през декември 2014 г. в своята работна програма намерението си да оттегли предложението си за регламент и да го замени с нова инициатива, освен ако споразумение може да бъде постигнато в рамките на шест месеца.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

През 2014 г. бе отчетен значителен спад на броя на мотивираните становища в сравнение с предходните години. Мотивираните становища, приети през 2014 г., също представляваха значително по-нисък процент от общия брой на изготвените становища в контекста на политическия диалог. Не беше задействана процедурата за жълт картон. По-малкият брой мотивирани становища обаче трябва да се разглежда в светлината на

⁴⁹ AT *Bundesrat* (1 глас), LU *Chambre des Députés* (2 гласа).

⁵⁰ Всеки национален парламент разполага с два гласа, като в случаите, когато националният парламент има двукамарна система, всяка от камарите разполага с един глас. Всяка от камарите има право да изпраща мотивирани становища самостоятелно.

⁵¹ AT *Bundesrat*, CZ *Senát*, ES *Congreso de los Diputados* и *Senado* (две камари), IT *Senato della Repubblica*, LT *Seimas*, LU *Chambre des Députés*, NL *Tweede Kamer* и PT *Assembleia da República*. Що се отнася до доводите на националните парламенти, които нямат отношение към субсидиарността, моля, вижте годишния доклад за 2014 г. относно отношенията между Европейската комисия и националните парламенти.

намаляването на броя на законодателните предложения, направени от Комисията към края на нейния мандат, а не като признак за намаляване на интереса на националните парламенти към въпросите на субсидиарността. Това заключение се потвърждава от продължаващия дебат между националните парламенти относно механизма за контрол на субсидиарността.

Подобно на предишни години, през 2014 г. всички институции, които имат роля в законодателния процес, участваха активно в осигуряването на контрол на принципа на субсидиарност. Комисията наблюдава съответствието на нейните предложения с принципите на субсидиарност и пропорционалност, предоставяйки различни оценки (пътни карти и оценки на въздействието) преди приемането на законодателни актове и чрез разглеждане и подробни отговори на мотивираните становища, получени от националните парламенти, в които са изразени опасения относно субсидиарността.

Европейският парламент продължи да се занимава с въпросите на субсидиарността и пропорционалността в контекста на своята работа по законодателните предложения, като взе предвид мотивираните становища, получени от националните парламенти. Той също така започна да прилага нов, по-общ подход за оценяване на добавената стойност на ЕС чрез изготвянето на доклад за „цената на отказа от Европа“ и изготви множество оценки на оценките на въздействието на Комисията. И накрая, Комитетът на регионите продължи своята работа по въпросите, свързани със субсидиарността, особено чрез приемането и изпълнението на втората си работна програма в областта на субсидиарността и чрез организирането на редица семинари и конференции, посветени на принципа на субсидиарността и въпросите, свързани с прилагането на механизма за контрол на субсидиарността.