



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 15.7.2016 г.
COM(2016) 469 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

ГОДИШЕН ДОКЛАД ЗА 2015 ГОДИНА ОТНОСНО СУБСИДИАРНОСТТА И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТТА

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

ГОДИШЕН ДОКЛАД ЗА 2015 ГОДИНА ОТНОСНО СУБСИДИАРНОСТТА И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТТА

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящият доклад е двадесет и третият 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) към Договора за Европейския съюз относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност.

В доклада се разглежда начинът, по който институциите и органите на Европейския съюз са прилагали тези два принципа през 2015 г., както и как практиката се е променила в сравнение с предходните години. В него също така се анализират предложенията на Комисията, по които са били изготвени мотивирани становища през годината. 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 2015 г. относно отношенията с националните парламенти¹.

2. ПРИЛАГАНЕ НА ПРИНЦИПИТЕ ОТ СТРАНА НА ИНСТИТУЦИИТЕ

2.1. Комисията

Преди да встъпи в длъжност през ноември 2014 г. Комисията под ръководството на председателя Юнкер пое ангажимента да бъде *„по-силна и по-амбициозна за големите неща и по-умерена и по-скромна за малките неща“*. Тя пое също така ангажимента да постави субсидиарността в основата на европейския демократичен процес. В резултат на това в рамките на работната програма на Комисията за 2015 г. бяха предложени ограничен брой нови инициативи и бе обявено оттеглянето на голям брой внесени предложения. Това позволи работата да се съсредоточи върху десетте приоритета, изложени в Политическите насоки².

Едно от първите действия по изпълнение на този ангажимент беше приетият от Комисията през май 2015 г. нов пакет от мерки за по-добро регулиране. Целта на новата политика е да се работи по по-прозрачен и приобщаващ начин за изготвянето на подобрени предложения и да се гарантира, че съществуващите правила ще постигат по-ефективно своите цели. В нея се определят засилени ангажименти по отношение на това как Комисията разработва, осигурява съответната входяща информация, обсъжда, анализира, проверява качеството на и оценява своите мерки на политиката. Тази нова рамка за по-добро регулиране дава също така възможност на Комисията да прилага принципите на субсидиарност и пропорционалност по един по-интегриран и всеобхватен начин отпреди.

Новата рамка за по-добро регулиране помага да се гарантира, че при разработването на нови политики Комисията ще оценява тяхното съответствие с принципите на

¹ COM(2016) 471 final.

² „Ново начало за Европа: моята програма за работни места, растеж, справедливост и демократична промяна“. Политически насоки за следващата Европейска комисия (http://ec.europa.eu/priorities/publications/president-junckers-political-guidelines_bg).

субсидиарност и пропорционалност. В момента тази оценка се провежда на различни етапи от цикъла на вземане на решения. В ранния етап от процеса на планиране на политиките се публикуват пътни карти или оценки на въздействието от етапа на създаване за всички по-големи нови инициативи³. В тях се предоставя предварително описание на инициативата и извършената работа по оценяване. В тях също така се очертават плановете на Комисията за извършване на оценки на въздействието и провеждане на консултации. Пътните карти или оценките на въздействието от етапа на създаване съдържат също първоначална обосновка за предприемане на действие по отношение на субсидиарността и пропорционалността. Тези аспекти след това биват доразвити и анализирани в пълни оценки на въздействието — за онези инициативи, при които се извършват такива оценки.

През 2015 г. Комисията въведе също така нови механизми за консултации и обратна връзка за нови инициативи на политиката. Тези механизми се прилагат през целия процес — от етапа на създаване, през подготовката, до самото приемане. В допълнение бяха засилени консултациите за оценка на съществуващи мерки на политиката. В резултат на това възможностите за обществеността и други заинтересовани страни да проследяват инициативите в областта на политиката и да дават мнения по тях се умножиха. Държавите членки и заинтересованите страни — като например регионални и местните органи, предприятия, организации и членове на широката общественост — могат да дават мнението си за това как Комисията разработва конкретни предложения и как въпросите на субсидиарността и пропорционалността се вземат предвид на ранен етап. Съответно новата политика за по-добро регулиране позволява на Комисията да взема под внимание опасенията, които заинтересованите страни могат да имат по въпросите на субсидиарността и пропорционалността, още на най-ранен концептуален етап. Освен това, непосредствено след приемането на предложение от страна на Комисията и преди началото на законодателния процес заинтересованите страни и държавите членки могат още веднъж да изразят мненията си по конкретни предложения и придружаващите ги оценки на въздействието, включително по отношение на субсидиарността и пропорционалността, като принос към законодателния процес.

В допълнение, през 2015 г. Комисията стартира уебсайта „Lighten the load – Have your say“ („Облекчете товара — споделете мнението си“)⁴, както и новата платформа REFIT. Те предлагат нови начини за комуникация с Комисията относно възможната прекомерна тежест или неефективност на съществуващи регулаторни мерки и могат да включват въпроси относно субсидиарността и пропорционалността.

На последно място в обяснителния меморандум, придружаващ всяко законодателно предложение, се посочва как в предложението се спазват принципите на субсидиарност и пропорционалност.

Анализ на субсидиарността

Новите насоки за по-добро регулиране и придружаващият ги инструментариум изискват изготвянето на анализ на субсидиарността, когато се обмисля нова инициатива в области, в които ЕС не разполага с изключителна компетентност, и когато се оценяват целесъобразността и европейската добавена стойност на съществуваща мярка за намеса. Комисията разглежда субсидиарността както на законодателните, така и на

³ http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/index_bg.htm.

Оценки на въздействието от етапа на създаване се изготвят само за инициативи, за които се предвижда значително въздействие и поради тази причина съответно инициативата ще бъде придружена от оценка на въздействието.

⁴ http://ec.europa.eu/priorities/democratic-change/better-regulation/feedback/index_en.htm.

незаконодателните инициативи. Целта на анализа е двустранна: първо, да се прецени дали действията на национално равнище са достатъчни за постигане на съответната цел; второ, да се прецени дали действията на равнището на Съюза ще осигурят добавена стойност в сравнение с действията от страна на държавите членки.

Съгласно новите насоки и съпътстващия ги инструментариум ключова част от анализа е да се оцени „значимостта за ЕС“ на разглежданата инициатива. Колкото по-голяма е тази значимост, толкова по-вероятно е действията, предприети единствено на национално равнище да не са достатъчни. Ключовите съображения включват географския обхват, броя на засегнатите предприятия или други участници, броя на засегнатите държави членки, както и икономическото въздействие. Освен това в анализа се определя в качествено, а доколкото е възможно, и в количествено изражение, дали е налице съществен трансграничен проблем. Такъв пример е оценяването на това в каква степен даден екологичен проблем се дължи на дейностите на други държави членки. Ситуациите от значение включват трансгранични ефекти (като например замърсяване) или пречки за свободното движение на хора, стоки, услуги и капитали. Анализът се занимава също така с предимствата и недостатъците, които действията на Съюза могат да имат в сравнение с действията на държавите членки.

Анализ на пропорционалността

Съгласно принципа на пропорционалност съдържанието и формата на дейност на Съюза не трябва да надхвърлят необходимото за постигане на целите на Договорите⁵. Спазването на принципа на пропорционалност означава да се гарантира, че подходът и ефектът на дадена политика съответстват на целта. В оценките на въздействието⁶, оценките и проверките за пригодност се съдържа ясно позоваване на пропорционалността⁷.

Новите насоки и инструментариум за по-добро регулиране изискват службите на Комисията да анализират:

- дали мерките са в съответствие с принципа на пропорционалност;
- дали те надхвърлят рамките на необходимото за разрешаването на проблема и постигането на целта в задоволителна степен;
- дали инициативата е ограничена до онези аспекти, които държавите членки не могат да постигнат задоволително самостоятелно и по отношение на които ЕС може да постигне по-добри резултати;
- дали действието или изборът на инструмент са възможно най-прости и позволяват задоволителното постигане на целта и ефективното изпълнение;
- дали разходите са сведени до минимум и съответстват на целта, която трябва да бъде постигната;
- дали има солидна обосновка за избора на инструмент (регламент, директива или алтернативни регулаторни методи); и

⁵ Член 5, параграф 4 от Договора за Европейския съюз.

⁶ В контекста на оценките на въздействието пропорционалността е ключов критерий, който следва да се вземе предвид при сравняването на вариантите на политиките.

⁷ Проверката за пригодност означава цялостна оценка на област на политиката, при която обикновено се разглежда как няколко свързани законодателни акта са допринесли (или не) за постигането на целите на политиката. Проверките за пригодност са особено подходящи за установяване на припокриване, несъответствия, полезни взаимодействия и на кумулативното въздействие на регулирането.

- дали се зачитат утвърдените национални разпоредби и специфични обстоятелства в отделните държави членки.

Оценки на въздействието

Когато се изисква оценка на въздействието — какъвто е случаят, когато се очакват значителни икономически, социални и екологични въздействия — заинтересованите страни се приканват да изразят становището си относно необходимостта от действия, както и относно възможните решения на констатираните проблеми. Въз основа на отговорите в рамките на тези консултации и на друга значима входяща информация в оценките на въздействието се анализира как разгледаните варианти са съобразени с принципите на субсидиарност и пропорционалност. С Насоките за по-добро регулиране, приети през май 2015 г., се предоставят допълнителни указания за оценяване на необходимостта от действия на европейско равнище и на добавената стойност, която те ще донесат.

Комитетът за оценка на въздействието (независим комитет, който оценява всички оценки на въздействието на Комисията) бе реформиран в рамките на пакета за по-добро регулиране от 2015 г. и на 1 юли 2015 г. бе заменен от новия Комитет за регулаторен контрол. Този комитет се състои от шестима членове на пълно работно време, като трима от тях не са от Комисията. Председателят се назначава на равнище генерален директор. Всички членове са независими и действат в лично качество въз основа на личния си експертен опит. В допълнение към оценките на въздействието Комитетът за регулаторен контрол оценява също и важни оценки и проверки за пригодност.

Субсидиарността и пропорционалността са включени в проверката на качеството на оценките на въздействието, която извършва Комитетът. В много от становищата на Комитета се поставят въпроси и се отправят препоръки за начина, по който е определен разглежданият проблем. Описанието на проблема често е пряко или косвено свързано с правото на ЕС на действие и следователно е свързано с принципа на субсидиарност. Освен това обсъждането на варианти на политиката и тяхното потенциално въздействие е тясно свързано с прилагането на принципа на пропорционалност, тъй като целта винаги е да бъде намерен вариантът, който е най-подходящ за разрешаването на проблема в областта на политиката с оглед на определените цели.

През 2015 г. Комитетът за оценка на въздействието, а по-късно Комитетът за регулаторен контрол оцени 30 оценки на въздействието. За седем от тях (23 %) бе изразено становището, че се нуждаят от подобрение по отношение на субсидиарността или пропорционалността, или и на двете. Особен интерес през 2015 г. представляват следните случаи:

- Във връзка с предложението за Директива относно изискванията за достъпност за продукти и услуги⁸ Комитетът поиска по-добра обосновка на причините, поради които вариантите за саморегулиране от страна на промишления сектор и за приемане на доброволни европейски стандарти са били отхвърлени. Комитетът призова за по-убедителни доказателства — и за по-добро отчитане на мненията на заинтересованите страни — за причините, поради които тези варианти не са били сметени за осъществими. В допълнение Комитетът счита, че предложената в доклада клауза относно пропорционалността не е обоснована в достатъчна степен. Становището по

⁸ Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки по отношение на изискванията за достъпност за продукти и услуги, COM(2015) 615 final от 2 декември 2015 г. .

доклада беше отрицателно. Впоследствие в доклада бяха внесени подобрения и Комитетът прие изменения текст.

- Във връзка с предложението за Регламент на Комисията за установяване на мрежов кодекс относно правила за оперативната съвместимост и обмен на данни⁹ относно преноса на газ Комитетът призова за по-убедителни доказателства за необходимостта от действия на Европейския съюз. Той препоръча в оценката на въздействието да се представят повече доказателства относно проблемите, установени по отношение на споразуменията за междусистемно свързване, обмена на данни, качеството на природния газ, мерните единици, одорирането и тяхното отрицателно въздействие върху търговията с природен газ и интеграцията на пазара в Европейския съюз. Комитетът изрази мнение, че базовият сценарий трябва да бъде доразвит, за да се отчетат по-добре влиянието на спада в европейското производство на природен газ, повишеното разнообразие при източниците на внос и третият енергиен пакет относно трансграничната търговия с природен газ и качеството на природния газ в Европейския съюз. Мненията на Комитета бяха взети предвид в окончателната версия.
- Във връзка с предложението за Регламент относно трансграничната преносимост на услугите за онлайн съдържание¹⁰ Комитетът призова в оценката на въздействието да се предоставят повече доказателства в подкрепа на необходимостта от действия на ЕС. Той препоръча да бъдат надлежно взети предвид другите инициативи на цифровия единен пазар и мненията на заинтересованите страни по този въпрос. Комитетът също така поиска допълнителни доказателства за това дали пазарът на услуги за онлайн съдържание може с течение на времето да разреши установените трансгранични проблеми без да е необходимо законодателство. Мненията на Комитета бяха взети предвид в голяма степен в окончателната версия.

Както се вижда от горните примери, Комитетът за оценка на въздействието и Комитетът за регулаторен контрол помогнаха за подобряване на анализа на спазването на принципите на субсидиарност и пропорционалност в предложенията. По този начин те осигуриха информация от решаващо значение за процеса на вземане на политически решения на Комисията.

Оценки и проверки за пригодност

Субсидиарността и пропорционалността бяха от ключово значение и за ретроспективните оценки и проверки за пригодност, извършени през 2015 г. Те включваха оценка на това дали европейските действия са постигнали очакваните резултати по отношение на ефикасността, ефективността, съгласуваността, значимостта и европейската добавена стойност. При тях беше оценено също така дали такива действия все още са необходими или целите могат да бъдат постигнати по-добре по други начини. Комисията се е ангажирала да направи оценката приоритет, с други думи преди да бъдат разглеждани възможни законодателни промени следва да се анализират постигнатите в миналото резултати. Като събира информация и опит, които може да бъдат използвани за вземането на решения, ЕС превръща оценката в неразделна и постоянна част от своя процес на изработване на политики.

⁹ С(2015) 2823.

¹⁰ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за осигуряване на трансграничната преносимост на услугите за онлайн съдържание в рамките на вътрешния пазар, COM(2015) 627 final от 9 декември 2015 г.

Комисията обикновено изготвя между 100 и 120 оценки всяка година (122 за 2015 г.). От провеждането на първата оценка през 2012 г. насам Комисията е завършила 7 проверки за пригодност, 2 от които са били през 2015 г. Следващите примери илюстрират оценки, при които са били повдигнати въпроси, свързани със субсидиарността, европейската добавена стойност и пропорционалността:

- **„Фискалис 2013“ и „Митници 2013“:** По програмите „Фискалис“ и „Митници“ се предоставя подкрепа за ИТ системи, даващи възможност за достъп до и обмен на информация между данъчните и митническите администрации на държавите членки по бърз и сигурен начин. Тази обща мрежа гарантира, че всяка национална администрация трябва да се свърже само веднъж, за да бъде в състояние да обменя информация с всяка от държавите членки. Оценките през 2015 г. потвърдиха голямата европейска добавена стойност на тези програми. Ако тази инфраструктура не съществуваше, всяка държава членка ще трябва да се свърже 27 пъти към националните системи на всяка от останалите държави членки. Това би породило значително по-високи административни разходи¹¹.
- **Възлагане на обществени поръчки:** В оценката за 2011 г. на правилата за обществени поръчки на Европейския съюз бе констатирано, че икономите, генерирани от европейските директиви за обществените поръчки, са били много по-големи от разходите за възложителите и доставчиците от публичния сектор. В оценката обаче се посочва също така, че в някои области разходите за провеждане на регламентирани процедури може да бъдат непропорционални на ползите. Поради това Комисията предложи редица мерки за опростяване на изискванията и въведе по-голяма гъвкавост за държавите членки, за да се повиши ефективността и стратегическата стойност на обществените поръчки. Предложенията на Комисията бяха приети от Европейския парламент и от Съвета като цяло, а измененото законодателство, което влезе в сила през април 2014 г., в момента се изпълнява от държавите членки. В пет държави членки намаляването на разходите се оценява в порядъка на 29—58 %.
- **Проспекти:** Директивата за проспектите беше предмет на оценка през 2015 г. в контекста на програмата за пригодност и резултатност на регулаторната рамка¹². Това бе направено до голяма степен в отговор на загрижеността на заинтересованите страни по повод на високите разходи за изготвяне на проспекти. В същия контекст бе оценен и пропорционалният режим на оповестяване, въведен през 2011 г. с цел облекчаване на тежестта за малките и средните предприятия. Оценката установи, че схемата за малки и средни предприятия не е била използвана в очакваната степен, тъй като изискванията за оповестяване са били твърде големи. В отговор на това до края на 2015 г. въз основа на оценката и оценка на въздействието Комисията прие изменено предложение за подобряване на изискванията на директивата. С преразгледаното предложение се намалява административната тежест за предприятията (по-специално малките и средните предприятия) и полезността на проспекта като инструмент за информиране на потенциалните инвеститори се повишава. Очакваните потенциални икономии за малките и средните предприятия са от порядъка на 45—67 милиона евро годишно.

¹¹ Работен документ на службите на Комисията относно примери за добавената стойност на ЕС, придружаващ Доклада на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно оценката на финансите на Съюза въз основа на постигнатите резултати, SWD(2015) 124 final от 26 юни 2015 г.

¹² Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Програма за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT): настояща ситуация и перспективи“, COM(2014) 368 final от 18 юни 2014 г.

2.2. Последващи мерки във връзка с мотивираните становища на националните парламенти

През 2015 г. Комисията получи **осем мотивирани становища** от националните парламенти относно спазването на принципа на субсидиарност¹³. Това е намаление от 62 % в сравнение с 2014 г., когато бяха получени 21 становища. Получените през 2015 г. мотивирани становища представляваха значително по-малък дял (2 %) от общия брой становища, получени от Комисията през същата година в рамките на политическия диалог (350).

Броят мотивирани становища, получени през 2015 г., е най-ниският за една календарна година откакто през 2009 г. с Договора от Лисабон беше въведен механизмът за контрол на субсидиарността. Следва да се отбележи също, че общият брой на становищата, изпратени през 2015 г. от националните парламенти в рамките на политическия диалог, също е намалял значително¹⁴.

Както и в предишни години, мотивираните становища се различаваха по своята форма. В представените от националните парламенти аргументи в подкрепа на заключението си, че принципът на субсидиарност е бил нарушен, също имаше разлики. Осемте мотивирани становища, изпратени през 2015 г., се отнасят до три предложения на Комисията. Предложението, за което бяха изпратени най-много мотивирани становища — 5 на брой, а именно предложението за Регламент за създаване на механизъм за преместване в кризисни ситуации¹⁵, стана повод за пет мотивирани становища. Две мотивирани становища бяха изработени относно предложението за изменение на Регламент (ЕО) № 1829/2003 по отношение на възможността на държавите членки да ограничават или забраняват употребата на генетично модифицирани храни и фуражи на своята територия¹⁶ и само едно мотивирано становище беше изготвено във връзка с предложението за изменение на Директива 2011/16/ЕС по отношение на задължителния автоматичен обмен на информация в областта на данъчното облагане¹⁷. За повече информация вж. раздел 3 по-долу и приложението към настоящия доклад.

Значителният спад в общия брой мотивирани становища, изготвени през 2015 г., доведе до съществено намаляване на броя на мотивираните становища спрямо броя на камарите. Осем от общо 41 камари представиха мотивирани становища през 2015 г. (в сравнение с 15 камари през 2014 г.). Мотивираните становища бяха подадени от чешкия *Senát*, чешката *Poslanecká sněmovna*, испанския *Congreso de los Diputados/Senado*, унгарския *Országgyűlés*, нидерландската *Tweede Kamer*, румънската *Camera Deputaţilor*, шведския *Riksdag* и словашкия *Národná Rada*. Нито една камара не е изработила повече от едно мотивирано становище.

¹³ Вж. приложението към настоящия доклад.

¹⁴ 350 в сравнение с 506 през 2014 г.

¹⁵ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на механизъм за преместване в кризисни ситуации и за изменение на Регламент (ЕС) № 604/2013 за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство, COM(2015) 450 final от 9 септември 2015 г.

¹⁶ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1829/2003 по отношение на възможността на държавите членки да ограничават или забраняват употребата на генетично модифицирани храни и фуражи на своята територия, COM(2015) 177 final от 22 април 2015 г.

¹⁷ Предложение за Директива на Съвета за изменение на Директива 2011/16/ЕС по отношение на задължителния автоматичен обмен на информация в областта на данъчното облагане, COM(2015) 135 final от 18 март 2015 г.

Въпреки малкия брой на мотивираните становища, представени през 2015 г., няколко камари продължиха да призовават за засилване на механизма за контрол на субсидиарността. През януари нидерландската *Tweede Kamer* организира неформална среща в Брюксел относно ролята на националните парламенти, на която бяха обсъдени също и начините за подобряване на механизма за контрол на субсидиарността. През май и октомври неформална работна група на националните парламенти се срещна съответно във Варшава и в Люксембург, за да обсъди възможни подобрения на механизма. Въз основа на обсъжданията в тази работна група, на LIV-то заседание на Конференцията на комисиите по европейски въпроси (КОСАК) Комисията бе приканена да разгледа изключването на почивните дни за коледните/новогодишните празници и периодите на преустановяване на дейността на институциите на ЕС от изчислението на 8-седмичния срок, в който националните парламенти могат да подадат мотивирано становище. КОСАК прикани предстоящото председателство на КОСАК да ѝ представи последващите действия във връзка с този въпрос. Тя също така призова Комисията да засили усилията за осигуряване на по-добро качество и по-навременни отговори на мотивираните становища на националните парламенти. На последно място КОСАК отбеляза широката подкрепа за засилена форма на политическия диалог — известна също като „зелен картон“ (greencard) — чрез който група национални парламенти ще може да призовава Комисията да внася предложения за ново законодателство или за изменение на съществуващо законодателство.

2.3. Европейският парламент и Съветът

а) Европейският парламент

През 2015 г. Европейският парламент получи 254 документа от националните парламенти по официален път. Осем от тях бяха мотивирани становища, а останалите 246 бяха други документи (в които не се повдигат въпроси, свързани с принципа на субсидиарност). Тези цифри представляват незначително намаление в сравнение с 2014 г., когато на Европейския парламент бяха официално изпратени 18 мотивирани становища и 269 документа.

Комисията по правни въпроси (JURI) на Европейския парламент отговаря за контрола на спазването на принципа на субсидиарност. Комисията JURI назначава „постоянен докладчик“ за субсидиарност за период от шест месеца на основата на ротационен принцип между политическите групи. През първото полугодие на 2015 г. постоянният докладчик беше Laura Ferrara (EFDD/Италия). За второто полугодие неин наследник стана Sajjad Karim (ECR/Обединено кралство). Докладчикът следи получените мотивирани становища. Повдигнатите въпроси могат да бъдат обсъждани в комисията JURI и могат да доведат до евентуални препоръки към комисията, отговаряща за предмета на въпросното предложение.

Също така, комисията JURI редовно изготвя доклад относно годишния доклад на Комисията относно субсидиарността и пропорционалността. На 13 октомври 2015 г. комисията JURI прие доклад, изготвен от Sajjad Karim, относно годишните доклади на Комисията за 2012 и за 2013 г. Комисията JURI също така дава своя принос за двугодишните доклади на КОСАК по въпроси, свързани с принципа на субсидиарност. Като комисия, отговаряща за проверката на правните основания на предложенията, както и за по-добро регулиране и пригодност и резултатност на регулаторната рамка, комисията JURI обръща също така голямо внимание на спазването на принципа на пропорционалност.

В допълнение Службата на ЕП за парламентарни изследвания продължи да оказва съдействие на Европейския парламент в отчитането на принципите на субсидиарност и пропорционалност в неговата работа:

- чрез системно наблюдение на аспектите на субсидиарността и пропорционалността в оценките на въздействието на Комисията и насочване на вниманието към изразените опасения, по-специално от страна на националните парламенти и Комитета на регионите;
- чрез мерки, гарантиращи спазването в пълна степен на тези принципи в работата на самия Европейски парламент, например чрез извършване на оценки на въздействието на въвежданите от ЕП съществени изменения, или чрез анализ на добавената стойност на предложенията на Парламента за ново законодателство, основани на член 225 от Договора за функционирането на Европейския съюз, както и на разходите, свързани с липсата на действия на европейско равнище;
- чрез внимателно наблюдение на аспектите на субсидиарността и пропорционалността при изготвянето на оценки на въздействието, като се поставя ударение върху добавената стойност на ЕС в сравнение с националните разходи или действия.

През 2015 г. Европейският парламент подготви 13 първоначални оценки, една оценка на въздействието във връзка със съществени изменения от страна на Парламента и шест последващи оценки на въздействието. В допълнение той подготви четири доклада относно „цената на отказа от Европа“ и две оценки на европейската добавена стойност.

Европейският парламент възприе също и нов, по-общ подход за оценка на добавената стойност на действията на европейско равнище, като изготви доклад относно „цената на отказа от Европа“¹⁸, очертаващ възможните ползи от действията на европейско равнище, предложени от Европейския парламент.

б) Съветът

Задълженията на Съвета по отношение на правото на националните парламенти да наблюдават прилагането на принципа за субсидиарност се състоят главно в изпращането на националните парламенти на проектите за законодателни актове, които не са инициирани от Комисията или от Европейския парламент. Въз основа на това Съветът изпраща всички проекти на законодателни актове, инициирани от група държави членки, от Съда, от Европейската централна банка или от Европейската инвестиционна банка¹⁹.

На 4 декември 2015 г. Съветът изпрати на националните парламенти предложението на Съда за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за прехвърляне на Общия съд на Европейския съюз на компетентността да разглежда като първа инстанция споровете между Съюза и неговите служители²⁰.

Като следствие от горепосоченото задължение Съветът изпраща получените от националните парламенти становища относно законодателни предложения, инициирани 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 или Европейската инвестиционна банка, към съответната институция. През 2015 г. Съветът не получи становища от националните парламенти относно горепосоченото предложение на Съда.

¹⁸ Mapping the Cost of Non-Europe 2014-19 („Картографиране на цената на „отказа от Европа“), трето издание: април 2015 г. Отдел за европейска добавена стойност http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536364/EPRS_STU%282015%29536364_EN.pdf.

¹⁹ Член 6 от Протокол 2.

²⁰ Документ 14306/15.

В допълнение Съветът държи държавите членки в течение на становищата на националните парламенти относно законодателните предложения на Комисията. Така през 2015 г. Генералният секретариат на Съвета представи на делегациите 9 мотивирани становища²¹ и 86 становища, изготвени в рамките на политическия диалог, относно законодателни предложения на Комисията.

И накрая, като част от законодателната си работа, Съветът проверява дали са спазени принципите на субсидиарност и пропорционалност при разглеждането на оценките на въздействието, придружаващи предложенията на Комисията.

2.4. Комитетът на регионите

През 2015 г. Комитетът на регионите прие и изпълни своята трета работна програма в областта на субсидиарността²². Комитетът избра няколко приоритетни инициативи от работната програма на Комисията за 2015 г., които трябваше да бъдат следени по отношение на субсидиарността и пропорционалността въз основа на следните критерии:

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

б) инициативите следва да засягат правомощията на местните и регионалните органи;

в) инициативите следва да имат измерение, свързано със субсидиарността.

Сред избраните приоритетни инициативи беше предложението за изменение на Регламент (ЕО) № 1829/2003 по отношение на възможността на държавите членки да ограничават или забраняват употребата на генетично модифицирани храни и фуражи на своята територия²³. По отношение на това предложение Комитетът на регионите се консултира със своята експертна група по субсидиарността, състояща се от 13 професионалисти на местно и регионално равнище. Групата заключи, че предложението е в съответствие с принципите на субсидиарност и пропорционалност, въпреки че някои експерти повдигнаха въпроса дали предложението действително ще даде възможност на държавите членки да налагат законно национални забрани и ограничителни мерки върху генетично модифицирани храни и фуражи. Комитетът потвърди това опасение, като в своето становище изрази позицията, че *„възможността за налагане на забрана е свързана с непропорционално големи препятствия, които съответната държава членка трябва първо да преодолее, преди да се възползва от възможността на национално равнище за издаване на такава забрана. Това поражда опасения по отношение на субсидиарността и е индикация, че с настоящото предложение принципът на пропорционалност очевидно ще бъде нарушен.“*²⁴.

Комитетът на регионите прие също така четири становища в съответствие със своя правилник за дейността²⁵, като оцени съответствието на законодателните предложения с принципите на субсидиарност и пропорционалност:

В становището си относно предложението за Решение на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програма за решения за оперативна съвместимост за европейските

²¹ Включително едно мотивирано становище, получено след изтичане на 8-седмичния срок.

²² Документ CdR 01517/2015, приет от Бюрото на Комитета на регионите на 15 април 2015 г.

²³ COM(2015) 177 final от 22 април 2015 г.

²⁴ Документ CdR 03636/2015.

²⁵ Член 55, параграф 2.

публични администрации, предприятията и гражданите (ISA2)²⁶ Комитетът на регионите заяви, че предложението е в съответствие с принципите на субсидиарност и пропорционалност. Комитетът обаче отбеляза, че *„ефективното участие на държавите членки и техните местни и регионални органи в програмата ISA2 ще бъде от съществено значение, за да бъдат изцяло постигнати нейните цели и да се гарантира постоянното спазване на принципа на субсидиарност по време на изпълнението на програмата.“*²⁷.

В становището на Комитета на регионите относно предложението на Комисията за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно Европейския фонд за стратегически инвестиции²⁸ също бе констатирано, че предложението е в съответствие с принципите на субсидиарност и пропорционалност. В тази връзка Комитетът посочва: *„Тъй като основната цел на проекта за регламент е да допринесе за възобновяването на европейско равнище на инвестициите с ясни транснационални аспекти, КР счита, че той е в съответствие с принципа на субсидиарност. По отношение на принципа на пропорционалност КР счита, че проектът за регламент е подходящият правен инструмент, тъй като неговите финансови разпоредби трябва да бъдат пряко приложими във всички държави членки.“*²⁹.

В становището си³⁰ относно предложението за Решение на Съвета относно насоките за политиката на държавите членки в областта на заетостта³¹ Комитетът на регионите признава, че *„независимо от факта, че насоките за заетостта са предназначени за държавите членки, стратегията „Европа 2020“ следва да се изпълнява в партньорство с местните и регионалните органи, които, с оглед на своите правомощия и капацитет в областите, обхванати от насоките, и в съответствие с принципа на субсидиарност, са от ключово значение за изготвянето и изпълнението на националните програми за реформи, както и за цялостната дейност за комуникация относно стратегията.“*³².

И накрая, в становището си³³ относно „Пакета за данъчна прозрачност“³⁴ Комитетът призна, че *„обясненията относно добавената стойност на законодателен акт на равнището на ЕС“*, изложени в обяснителния меморандум, придружаващ законодателното предложение, *„са напълно убедителни“*, и заключи, че предложението е в съответствие с принципите на субсидиарност и пропорционалност.

Важно събитие във връзка със субсидиарността през 2015 г. беше седмата Междунституционална конференция по въпросите на субсидиарността, организирана съвместно от Комитета на регионите и фламандския парламент. Конференцията се

²⁶ Предложение за Решение на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програма за решения за оперативна съвместимост за европейските публични администрации, предприятията и гражданите (ISA2): Оперативната съвместимост като средство за модернизиране на обществения сектор (COM(2014) 367 final от 26 юни 2014 г.)

²⁷ Документ CdR 05514/2014.

²⁸ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно Европейския фонд за стратегически инвестиции и за изменение на регламенти (ЕС) № 1291/2013 и (ЕС) № 1316/2013, COM(2015) 10 final.

²⁹ Документ CdR 00943/2015.

³⁰ Документ CdR 01419/2015.

³¹ Предложение за Решение на Съвета относно насоките за политиката на държавите членки в областта на заетостта, COM(2015) 98 final от 2 март 2015 г.

³² Резолюция на Комитета на регионите относно *„За по-добър инструментариум за прилагане на стратегията „ЕС 2020“: интегрираните насоки за икономическите политики и политиките за заетост на държавите членки и на Европейския съюз“* (CoR 175/2010 fin).

³³ Документ CdR 02697/2015.

³⁴ Предложение за Директива на Съвета за отмяна на Директива 2003/48/ЕО на Съвета (COM(2015) 129 final от 18 март 2015 г.) и COM(2015) 135 final от 18 март 2015 г.

проведе на 17 ноември 2015 г. в сградата на фламандския парламент в Брюксел. На нея присъстваха над 200 участници от различни национални и европейски институции, представляващи всички съответни равнища на управление. Конференцията, която се провежда на всеки две години и цели укрепване на междуинституционалния диалог на Европейския съюз по въпросите на наблюдението на субсидиарността, даде възможност за истински обмен на мнения между всички участници в процеса на наблюдение на субсидиарността. В допълнение конференцията предостави възможност да се обсъди как предложенията на Комисията в пакета от мерки за по-добро регулиране от месец май 2015 г. могат да бъдат превърнати в реалност. Конференцията събра ключови институционални участници, включително първия заместник-председател Франс Тимерманс, министъра на Люксембург Николас Шмит, представляващ председателството на Съвета, и председателя на комисията JURI в Европейския парламент Павел Свобода (ЕРР/Чешка република). От обсъжданията пролича, че пакетът за по-добро регулиране и неговото приложение на практика са въпроси от основно значение не само за институциите на Европейския съюз и държавите членки, но също и за местните и регионалните органи, които привнасят уникална добавена стойност за развитието на европейската политика и за законодателния процес. Освен това според участниците адекватното спазване на принципите на субсидиарност и пропорционалност е необходима предпоставка за постигане на по-добро регулиране. Освен това конференцията предложи стимули за обмен на практически опит между участници на различни равнища на управление и предостави повод да се направи връзка между дейността на люксембургското председателство и визията на предстоящото нидерландско председателство³⁵.

По-подробно описание на дейностите, свързани със субсидиарността, е предоставено в годишния доклад относно субсидиарността за 2015 г., който се изработва от Комитета на регионите³⁶.

2.5. Съдът на Европейския съюз

Основното решение относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност през 2015 г. беше издадено от Съда на Европейския съюз на 18 юни 2015 г. по дело C-508/13, *Република Естония/Европейски парламент и Съвет на Европейския съюз*³⁷. По това дело Естония поиска Съдът да отмени някои разпоредби на Директива 2013/34/ЕС³⁸, тъй като твърди, че те са в нарушение на принципите на субсидиарност и пропорционалност, както и на задължението за мотивиране.

В своето решение Съдът приема, че проверката дали е спазен принципът на субсидиарност трябва да се извърши за Директивата в нейната цялост, а не за всяка от разпоредбите ѝ поотделно (точка 51). На второ място Съдът изяснява, че принципът на субсидиарност няма за предмет да ограничи компетентността на Съюза в зависимост от положението на тази или онази държава членка, взети поотделно. Той налага единствено предложеното действие да може, поради обхвата и последиците си, да бъде изпълнено по-добре на равнището на Съюза (точка 53). На трето място, що се отнася до задължението за мотивиране, Съдът напомня, че ако от оспорвания акт може да се изведе същността на

³⁵ Докладът относно ключовите послания от конференцията е достъпен на адрес: <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>.

³⁶ Ще бъде публикуван след приемането му от Бюрото на Комитета на регионите през юни 2016 г. на адрес: <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>.

³⁷ EU:C:2015:403.

³⁸ Директива 2013/34/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. относно годишните финансови отчети, консолидираните финансови отчети и свързаните доклади на някои видове предприятия (ОВ L 182, 29.6.2013 г., стр. 19).

преследваната от институцията цел, би било безполезно да се изискват специфични мотиви за всеки от направените технически избори (точка 60). В допълнение, като участник в законодателния процес, довел до приемането на Директивата, Естония не може обосновано да твърди, че тя не е била в състояние да се запознае с обосновките на избраните мерки (точка 61).

По отношение на принципа на пропорционалност Съдът припомни постоянната си съдебна практика, според която на законодателя на Съюза следва да се признае широко право на преценка в област като тази в разглеждания случай, която включва той да направи от своя страна политически, икономически или социален избор и в която е призван да извършва комплексни преценки. Следователно само явно неподходящият характер на мярка, приета в тази област с оглед на целта, която компетентната институция възнамерява да постигне, може да засегне законосъобразността на такава мярка (точка 29). Съдът отхвърли жалбата на Естония за нарушение на принципа на пропорционалност, като счита, че Естония не е успяла да докаже, че с различните решения, които е взел законодателят на Съюза, той е надхвърлил явно границите на правото си на преценка (точки 32—38). По-специално, Съдът отхвърли довода на Република Естония, че принципът на пропорционалност бил нарушен, доколкото законодателят на Съюза не отчел особеното положение на държава членка, напреднала в областта на електронната администрация. Той отбелязва, че оспорваната директива има последици във всички държави членки и предполага гарантиране на баланс между различните налични интереси. Според Съда търсенето на подобно равновесие, като се отчете не само особеното положение на една-единствена държава членка, но и това на всички държави членки от Съюза, не може да се приеме за противоречащо на принципа на пропорционалност (точка 39).

И накрая, на 26 ноември 2015 г. Общият съд се произнесе с решение по дело T-461/13, *Испания/Комисията*³⁹, потвърждавайки, че принципът на субсидиарност не се прилага в областта на контрола върху държавната помощ (точка 182).

3. ОСНОВНИ СЛУЧАИ, В КОИТО БЯХА ИЗРАЗЕНИ ОПАСЕНИЯ ОТНОСНО СУБСИДИАРНОСТТА И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТТА

- *Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на механизъм за преместване в кризисни ситуации и за изменение на Регламент (ЕС) № 604/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство*⁴⁰

В отговор на кризата с бежанците и в съответствие с европейската програма за миграция⁴¹ на 9 септември 2015 г. Комисията прие предложение⁴² за механизъм за преместване в кризисни ситуации, което има за цел установяването на структуриран механизъм за солидарност. Комисията може да го задейства по всяко време, за да се окаже помощ на държава членка, намираща се в ситуация на криза и изключителен натиск върху системата ѝ за убежище в резултат на мащабен и прекомерен приток на граждани на държави извън ЕС. Такива бъдещи извънредни ситуации ще бъдат определяни от Комисията въз основа

³⁹ EU:C:2015:891.

⁴⁰ COM(2015) 450 final от 9 септември 2015 г.

⁴¹ COM(2015) 240 final от 13 май 2015 г.

⁴² COM(2015) 450 final от 9 септември 2015 г.

на обективни и проверими критерии. Това е част от пакет от предложения, включващ спешното преместване на 120 000 бежанци от Гърция, Унгария и Италия⁴³, общ европейски списък на сигурни страни на произход⁴⁴ и повишаване ефективността на политиката на връщане⁴⁵.

Националните парламенти изпратиха пет мотивирани становища относно предложението⁴⁶, което се равнява на седем гласа. В мотивираните си становища националните парламенти заявиха: че предложеният механизъм представлява недопустима намеса в системите за убежище на държавите членки, че обосновката е недостатъчна и че чрез въвеждането на постоянен задължителен коефициент на разпределение, вместо на временни мерки, предложенията са нарушили принципа на субсидиарност. Доводите за избора на член 78, параграф 2, буква д) от Договора за функционирането на Европейския съюз като правно основание също бяха оспорени.

В своите отговори Комисията припомни, че кризата с бежанците е подложила системите за убежище на държавите членки на изключителен натиск, който би могъл да застраши прилагането на дъблинските правила. В това отношение настоящата система не предвижда дерогация от критериите за компетентност, в следствие на което се пораждат дисбаланси и в някои случаи кризата може да се задълбочи.

Освен това Комисията твърди, че един кризисен механизъм за преместване на кандидатите ще позволи на ЕС — без всеки път да се налага провеждането на продължителна процедура за приемане — да реагира на спешна ситуация и да оказва помощ на държавите членки, изправени пред извънредна ситуация. Комисията подчерта, че действията на отделните държави членки няма да бъдат достатъчни за разрешаване на тези ситуации. С прилагането на некоординирани решения не може да бъде постигнат всеобхватен отговор на прекомерния приток на хора, нито справедливо разпределение на отговорностите между държавите членки.

- *Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1829/2003 по отношение на възможността на държавите членки да ограничават или забраняват употребата на генетично модифицирани храни и фуражи на своята територия*⁴⁷

Когато търсеше одобрение от Европейския парламент като председател на Комисията, Жан-Клод Юнкер заяви намерението си за преразглеждане на законодателството относно разрешаването на генетично модифицирани организми. При настоящата система държавите членки никога досега не успяха да постигнат квалифицирано мнозинство за или против разрешаването, като по този начин окончателното решение относно разрешаването винаги се вземаше от Комисията. На 22 април 2015 г. Комисията прие предложението за преразглеждане на съществуващия регламент, което ще позволи на държавите членки да вземат решения на национално равнище за ограничаване или забрана на използването на генетично модифицирани храни и фуражи, след като те са били разрешени на европейско равнище. Такива решения могат да бъдат вземани само при условие, че националната клауза за неучастие е съвместима с правото на Съюза и не е

⁴³ Решение (ЕС) 2015/1601 на Съвета от 22 септември 2015 г.

⁴⁴ COM(2015) 452 final от 9 септември 2015 г.

⁴⁵ COM(2015) 453 final и C(2015) 6250 final.

⁴⁶ Чешката *Poslanecká sněmovna*, чешкият *Senát*, унгарският *Országgyűlés*, румънската *Camera Deputaților* и словашкият *Národná Rada*.

⁴⁷ COM(2015) 177 final от 22 април 2015 г.

свързана със здравни и екологични съображения. Последните се оценяват за Европейския съюз като цяло от Европейския орган за безопасност на храните.

Комисията получи две мотивирани становища, в които се твърди, от една страна, че предложението не предоставя на държавите членки достатъчна свобода за забрана на национално равнище на генетично модифицирани организми, като се има предвид, че това е чувствителен обществен проблем⁴⁸, и, от друга страна, че прехвърлянето на решението за ограничаване или забрана на използването на генетично модифицирани организми на държавите членки е несъвместимо с принципа на субсидиарност, тъй като държавите членки не винаги са в състояние да вземат такива решения по начин, който не нарушава функционирането на единния пазар⁴⁹.

В отговорите си Комисията твърди, че предложението не прехвърля цялата компетентност за вземане на решения относно разрешаването на генетично модифицирани организми на държавите членки, а само предоставя възможност да се приемат мерки за ограничаване или забрана на използването на генетично модифицирани храни и фуражи на тяхна територия след издаване на разрешение от страна на ЕС. Ето защо според Комисията предложението не засяга аспекти на разрешаването на генетично модифицирани организми, които са уредени по-ефективно на европейско равнище.

- *Предложение за Директива на Съвета за изменение на Директива 2011/16/ЕС по отношение на задължителния автоматичен обмен на информация в областта на данъчното облагане*

На 18 март 2015 г., като част от програмата си за борба с избягването на корпоративните данъци и вредната данъчна конкуренция в рамките на Европейския съюз, Комисията представи пакет от мерки за данъчна прозрачност. Той включваше предложение за въвеждане на автоматичен обмен на информация между държавите членки за техните данъчни становища⁵⁰. В предложението се изисква националните данъчни органи да докладват редовно на другите държави членки за трансграничните данъчни становища, които те са издали. След това държавите членки могат да поискат по-подробна информация за конкретно становище. Автоматичният обмен на информация относно данъчни становища ще даде възможност на държавите членки да откриват практики на данъчни злоупотреби от страна на предприятията и да предприемат необходимите ответни действия. Освен това предложението има за цел да се насърчи по-здравословна данъчна конкуренция, тъй като данъчните органи биха били по-малко склонни да предлагат избиращо данъчно третиране на предприятията, след като се създаде възможност за открито партньорско наблюдение.

Комисията получи едно мотивирано становище⁵¹. В него се твърди, че някои части на предложението, включително широката формулировка на задължението за предоставяне на информация за двустранно и многостранно ценообразуване като част от взаимни споразумения между съответните държави, излизат извън рамките на необходимо за постигане на желаните цели и че предложението не е в съответствие с принципа на субсидиарност.

В отговора си Комисията посочва, че борбата срещу вредните данъчни практики, нарушаващи функционирането на единния пазар, е причината, поради която Комисията е

⁴⁸ От нидерландската *Tweede Kamer*.

⁴⁹ От испанските *Congreso de los Diputados* и *Senado*

⁵⁰ COM(2015) 135 final от 18 март 2015 г.

⁵¹ От шведския *Riksdag*.

възприела широк подход към това какъв тип информация трябва да бъде обхваната от предложението. Затова свободата на преценка за това кои становища могат да бъдат вредни и съответно трябва да се обменят е сведена до минимум. Това също така ще гарантира, че Директивата ще има реален ефект в практиката.

Предложението на Комисията беше прието от Съвета на 8 декември 2015 г.⁵².

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

2015 г. беше първата пълна година под управлението на новата Комисия, която пое ангажимент да постави субсидиарността в основата на европейския демократичен процес. През 2015 г. се наблюдава също така най-ниският брой мотивирани становища, получени от националните парламенти, откакто през 2009 г. с Договора от Лисабон беше въведен механизмът за контрол на субсидиарността.

Същевременно през 2015 г. имаше повишен интерес от страна на националните парламенти към обсъждането на промени в механизма за контрол на субсидиарността. В програмата за по-добро регулиране, приета през месец май, също бяха предоставени нови насоки, с които се гарантира, че новите предложения са в пълно съответствие с принципите на субсидиарност и пропорционалност.

Европейският парламент продължи да се занимава с въпросите на субсидиарността и пропорционалността в контекста на своята работа по законодателните предложения и да прилага своя общ подход за оценяване на европейската добавена стойност чрез изготвянето на доклада „Цената на отказа от Европа“. И накрая, Комитетът на регионите продължи своята работа по въпросите, свързани със субсидиарността, по-специално чрез приемането и изпълнението на третата си работна програма в областта на субсидиарността и чрез домакинството на седмата конференция по въпросите на субсидиарността.

⁵² Директива (ЕС) 2015/2376 на Съвета от 8 декември 2015 г. за изменение на Директива 2011/16/ЕС по отношение на задължителния автоматичен обмен на информация в областта на данъчното облагане (ОВ L 332, 18.12.2015 г., стр. 1—10).