

Брюксел, 30.6.2017 г.
COM(2017) 600 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

**ГОДИШЕН ДОКЛАД ЗА 2016 ГОДИНА
ОТНОСНО СУБСИДИАРНОСТТА И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТТА**

ГОДИШЕН ДОКЛАД ЗА 2016 ГОДИНА ОТНОСНО СУБСИДИАРНОСТТА И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТТА

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящият доклад е двадесет и четвъртият по ред годишен доклад относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност в законотворчеството на ЕС. Той се представя в съответствие с член 9 от Протокол № 2 към Договора за Европейския съюз и към Договора за функционирането на Европейския съюз.

В доклада се разглежда начинът, по който институциите и органите на Европейския съюз са прилагали тези два принципа през 2016 г., а също и как практиката се е променила в сравнение с предходните години. В него се анализират и предложенията на Комисията, по които са били изготвени мотивирани становища от националните парламенти 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 2016 г. относно отношенията с националните парламенти¹.

2. ПРИЛАГАНЕ НА ПРИНЦИПИТЕ ОТ СТРАНА НА ИНСТИТУЦИИТЕ

2.1. Комисията

Проверката на съответствието на инициативите на Комисията с принципите на субсидиарност и пропорционалност е неразделна част от регулаторните практики на Комисията. През 2016 г. Комисията продължи да прилага своята усъвършенствана програма за по-добро регулиране, която включва по-подробни насоки за оценка на субсидиарността и пропорционалността в процеса на изготвяне на политиките и нови възможности за гражданите и заинтересованите страни да предоставят обратна информация. Комисията освен това продължава практиката си да оценява съществуващите рамки на политиките, преди да излезе с предложения за законодателни промени. Оценяването включва оценки на това дали съществуващите мерки на политиката са все още целесъобразни и до каква степен те са в съответствие с принципите на субсидиарност и пропорционалност. Принципите и инструментите за по-добро регулиране, включително оценките на субсидиарността и пропорционалността, се използват на различни етапи от процеса на вземане на решения, като се вземат предвид съответният анализ и коментари от страна на заинтересованите страни:

1. На ранния етап от процеса на планиране на политиките на уебсайта на Комисията² се публикуват пътни карти или оценки на въздействието от етапа на създаване за всички по-значими нови инициативи. В тях се съдържа предварително описание на предвидените инициативи и се очертават плановете на Комисията за оценяване на въздействието и провеждането на консултации. Пътните карти или оценките на въздействието от етапа на създаване съдържат също първоначална обосновка за предприемане на действие с оглед на субсидиарността и пропорционалността.
2. По време на процеса на разработване на политиките аспектите на субсидиарността и пропорционалността се анализират в оценките на въздействието, които са придружени също така от открита обществена консултация. В оценките на

¹ COM(2017) 601 final.

² http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/index_bg.htm

въздействието се разглежда по какъв начин принципите на субсидиарност и пропорционалност се прилагат за всеки конкретен случай. Качеството на този анализ е обект на независим контрол от страна на Комитета за регулаторен контрол.

3. Накрая в обяснителния меморандум, придружаващ предложението на Комисията, се обобщава по какъв начин са спазени принципите на субсидиарност и пропорционалност. След приемането на предложението от Комисията заинтересованите страни продължават да имат възможност да предоставят обратна информация относно предложението и съответната оценка на въздействието, включително по отношение на субсидиарността и пропорционалността. Такава обратна информация се използва след това като принос към законодателния процес³.

Уебсайтът на Комисията „Облекчете товара — споделете мнението си“⁴, който заработи през 2015 г., както и платформата на Програмата за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT), която започна да функционира през 2016 г., също предоставят на обществеността и заинтересованите страни възможност за комуникация с Комисията относно евентуална прекомерна тежест или неефективност на съществуващи регулаторни мерки, което може да включва въпроси относно субсидиарността и пропорционалността. През 2016 г. чрез платформата REFIT бе предоставен първи набор от препоръки към Комисията относно начините за опростяване и намаляване на регулаторната тежест на действащото законодателство на ЕС, на които Комисията реагира чрез изпълнението на работната си програма за 2017 г. Новото междуинституционално споразумение за по-добро законотворчество беше подписано от председателите на Европейския парламент, Съвета и Комисията през април 2016 г., което свидетелства за ангажираността на трите институции за по-добро регулиране. В споразумението са включени ангажименти от страна на трите институции да съблюдават и прилагат принципите на субсидиарност и пропорционалност, като по-конкретно Комисията се ангажира да представя в обяснителните меморандуми към своите предложения собствената си оценка по отношение на тези аспекти.

Анализ на субсидиарността

Съгласно приетите през май 2015 г. нови насоки за по-добро регулиране и придружаващия ги инструментариум⁵ се изисква от Комисията да извършва 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 по отношение както на законодателните, така и на незаконодателните инициативи. Анализът има две цели: първо, да се прецени дали действията на национално, регионално и местно 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 за по-добро регулиране и придружаващия ги инструментариум ключова част от анализа е оценяването на „значимостта за ЕС“ на разглежданата инициатива. Ключовите съображения в тази връзка са географският обхват, броят на засегнатите участници, броят на засегнатите държави членки, както и главните икономически, екологични и социални последици. Освен това в анализа се определя в

³ Вж. също глава 2.2. относно последващите действия на Комисията във връзка с мотивираните становища на националните парламенти.

⁴ http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/contributions_en.htm.

⁵ http://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en.

качествено, а доколкото е възможно — и в количествено изражение, дали е налице съществен трансграничен проблем. В анализа трябва също така да се разгледат 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 Договорите⁶. Спазването на принципа на пропорционалност означава да се гарантира, че подходът и степента на дадена регулаторна намеса на политиката съответстват на преследваната цел. В оценките на въздействието и в оценките и проверките за пригодност⁷ трябва да се съдържа ясно позоваване на пропорционалността.

По-специално, с Насоките за по-добро регулиране и придружаващия ги инструментариум се изисква от Комисията да прецени в своя анализ на пропорционалността:

- дали мерките надхвърлят рамките на необходимото за разрешаването на проблема и постигането на целта в задоволителна степен;
- дали обхватът на инициативата е ограничен 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); както и
- дали се зачитат утвърдените национални разпоредби и специфичните обстоятелства в отделните държави членки.

Оценки на въздействието

Оценки на въздействието се изискват винаги когато се очаква дадена инициатива да има значително икономическо, социално или екологично въздействие. В тях се включват оценка на проблема, възможни варианти на политиката и техните вероятни въздействия, а също и начина, по който при отделните варианти се спазват принципите на субсидиарност и пропорционалност.

През юли 2015 г. Комитетът по оценка на въздействието бе заменен от Комитета за регулаторен контрол. През 2016 г. Комитетът бе съставен от председател (на равнище генерален директор) и петима щатни членове, двама от които не са от Комисията. Третият и последен външен член бе назначен през 2017 г. Всички членове на Комитета са независими и действат в лично качество въз основа на личния си експертен опит. Комитетът разглежда качеството на оценките на въздействието, на по-значимите оценки и проверки за пригодност. Субсидиарността и пропорционалността са част от тези проверки на качеството.

⁶ Член 5, параграф 4 от Договора за Европейския съюз.

⁷ В контекста на оценките на въздействието пропорционалността е ключов критерий, който се взема предвид при сравняването на вариантите на политиките.

През 2016 г. Комитетът за регулаторен контрол разгледа 60 оценки на въздействието. В девет случая (15 %) бе изразено становището, че е необходимо да се подобри анализът на аспектите, свързани със субсидиарността и/или пропорционалността. Въпреки че общият брой на случаите, оценени през 2015 г., беше по-малък (29), делът на случаите, в които бяха открити несъвършенства по отношение на субсидиарността и пропорционалността бе по-голям (23 %). Следните примери от 2016 г. илюстрират как Комитетът оценява субсидиарността и пропорционалността:

- В становището относно оценката на въздействието на предложението за изменение на Директивата относно командироването на работници⁸ Комитетът за регулаторен контрол подчерта, че в доклада е необходима по-добра аргументация относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност. Комитетът поиска обяснение защо в анализа не са включени алтернативни варианти. Що се отнася до въпроса за пропорционалността, Комитетът поиска пояснение относно начина, по който в доклада се обръща внимание на притесненията на малките и средните предприятия във връзка с процедурната тежест. В представената последваща версия на доклада, която получи положително становище от Комитета, и двата въпроса бяха разгледани по-добре, особено що се отнася до цялостната обосновка на предложението. Също така беше добавен раздел относно малките и средните предприятия и вероятната тежест на административните процедури. Макар че в преразгледания доклад отхвърлянето на някои варианти беше обосновано по-добре, Комитетът поиска в доклада да се обясни по-ясно защо не е разгледана възможността за освобождаване за случаите на краткосрочно командироване. Измененият доклад беше приет през март 2016 г.⁹
- При прегледа на оценката на въздействието относно предложението за Директива на Съвета относно общ механизъм за самоначисляване на данък добавена стойност¹⁰ Комитетът за регулаторен контрол констатира, че спазването на принципа на пропорционалност не е достатъчно обосновано за отделните варианти на политиката, особено по отношение на въздействията. Докладът получи отрицателно становище. В представената подобрена версия на доклада беше добавен анализ на пропорционалността, което обогати оценката на вариантите и рисковете. Така например, вторичните последици бяха описани по-подробно по отношение на въздействието върху разходите за постигане на съответствие за предприятията, както и въздействието върху другите държави членки, които не използват общия механизъм за самоначисляване.
- В оценката на въздействието на предложението за регламент на Съвета относно блокирането на географски принцип¹¹, основано на принципа на местопребиваване и гражданство, Комитетът поиска по-добра обосновка на това как предпочетеният вариант е пропорционален по отношение на установения проблем. Комитетът призова за по-добро обяснение на очаквания от инициативата резултат, като се има предвид, че търговците няма да са задължени да осигуряват доставка в друга държава членка, както и за повече съществени доказателства за това защо трансграничната търговия би се увеличила дори когато на потребителите се налага да прибират стоки в чужда държава. Становището по доклада беше отрицателно.

⁸ SWD(2016) 52 final.

⁹ Вж. също глава 3 относно последващите действия на Комисията във връзка с мотивираните становища на националните парламенти относно предложението за командироването на работници.

¹⁰ SWD(2016) 457 final.

¹¹ COM(2016) 289 final.

Впоследствие в доклада бяха внесени подобрения и Комитетът даде положително становище по изменения текст.

- Комитетът даде положително становище по оценката на въздействието на предложението за регламент за модернизиране на правилата на ЕС в областта на авторското право в цифровия единен пазар¹², при условие че докладът бъде подобрен, особено по отношение на доказателствата в подкрепа на необходимостта от действие на ЕС и пропорционалността на предложените мерки. По-конкретно, Комитетът поиска от Комисията да предостави повече доказателства, що се отнася до използването на защитено съдържание в съдържание, качено от ползватели, справедливото възнаграждение на авторите и изпълнителите и аудио-визуалното съдържание на платформи за „видео по заявка“. Изразената от Комитета загриженост доведе до преразглеждане на доклада за оценка на въздействието, придружаващ проектите на законодателни предложения, приети от Комисията през септември 2016 г.
- По отношение на предложението за преразгледана директива за енергията от възобновяеми източници¹³ Комитетът за регулаторен контрол изрази загриженост относно пропорционалността на някои от вариантите и степента, в която е спазен принципът на субсидиарност. В предложението си Комисията взе под внимание резервите на Комитета. По-конкретно, що се отнася до разпоредбите относно отоплението и охлаждането, Комисията не предлага законови задължения, а вместо това въвежда няколко варианта за държавите членки, като по този начин се осигурява гъвкавост при прилагането на национално равнище. Тези пропорционални и по-малко обременяващи разпоредби са съчетани с изрични разпоредби в рамката на управление, така че да се гарантира постигането на целите за 2030 г.

Както се вижда от горните примери, през 2016 г. Комитетът за регулаторен контрол помогна за подобряване на анализа на спазването на принципите на субсидиарност и пропорционалност в предложенията. По този начин той осигури 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 2016 г. С тези инструменти се оценява дали европейските действия постигат очакваните резултати по отношение на ефикасността, ефективността, съгласуваността, значимостта и европейската добавена стойност. С тях се оценява 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 прави първо оценка, т.е. да анализира постигнатите в миналото резултати, преди да предлага нови мерки. 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.

¹² Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на правилата за упражняването на авторското право и сродните му права, приложими за някои онлайн предавания на излъчващите организации и за препредаването на телевизионни и радиопрограми, COM(2016) 594 final.

¹³ Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за насърчаване на използването на енергия от възобновяеми източници (преработен текст), COM(2016) 767 final.

Комисията обикновено изготвя между 100 и 120 оценки всяка година. През 2016 г. Комисията публикува 43 оценки и проверки за пригодност¹⁴. Комисията приключи две проверки за пригодност (оценки на по-широки области на политиката): една относно задълженията за докладване, планиране и мониторинг, съдържащи се в постиженията на правото на ЕС в областта на енергетиката, и една относно директивите за птиците и естествените местообитания. Следващите примери от 2016 г. илюстрират оценки, при които са били повдигнати въпроси, свързани със субсидиарността, европейската добавена стойност и пропорционалността:

- В оценката на Директивата за трансгранично налагане на глоби за пътнотранспортни нарушения¹⁵ се заключава, че Директивата носи европейска добавена стойност, тъй като с нея се въвежда механизъм за обмен на информация за регистрационните данни на превозните средства, което е от решаващо значение за преследването на нарушения, извършени с превозни средства, регистрирани в други държави членки. Постигането на същите резултати посредством други средства, различни от директива, е щяло да бъде почти невъзможно, като се имат предвид: а) броят на споразуменията, които държавите членки би трябвало да подпишат, за да си обменят този вид данни; б) необходимото време за ратифициране на подобни споразумения във всички държави членки; и в) възможните резултати от такива споразумения, както и липсата на прозрачност, която е възможна при някои двустранни или многостранни споразумения.
- В оценката на Плана за действие срещу нарастващите опасности от антимикробна резистентност¹⁶ се заключава, че Планът за действие има ясно изразена европейска добавена стойност. Той стимулира действия в държавите членки, укрепва международното сътрудничество и предоставя рамка за координиране на дейностите относно антимикробната резистентност на международно равнище. Следователно, като цяло, констатациите от оценката подкрепят продължаването на действията на равнището на ЕС. Оценката показва, че съществува ясна необходимост държавите членки да бъдат подкрепяни и подпомагани при разработването и изпълнението на национални планове за действие за намаляване на разликите в употребата на антимикробни средства и разпространението на инфекции, да се насърчава сътрудничеството между различните сектори, да се повишат знанията на гражданите и да се укрепят системите за наблюдение и надзор чрез натрупването на експертни познания за методологиите, стабилни показатели и инструменти. Оценката доказва, че е необходимо да бъдат поддържани координацията и сътрудничеството в областта на научните изследвания и разработването на нови антимикробни средства, тестове за бързо диагностициране, ваксини и алтернативни лечения, както и нови бизнес модели, с които да се подкрепят инвестициите и увеличават познанията относно предаването на антимикробната резистентност.
- В последващата оценка на Седмата рамкова програма за научни изследвания¹⁷ се заключава, че справянето с общоевропейските предизвикателства чрез европейски

¹⁴ С пакета от мерки за по-добро регулиране от май 2015 г. бе въведена нова политика на публикуване на работни документи на службите на Комисията с всяка оценка. Тъй като обаче 2016 година бе все още преходна година, редица оценки бяха публикувани без работен документ на службите на Комисията. През 2016 г. общият брой на работните документи на службите на Комисията за оценка и проверка за пригодност и на външните проучвания за оценка бе 111.

¹⁵ https://ec.europa.eu/transport/modes/road/news/2016-06-17-evaluation-study-cross-border-enforcement_en.

¹⁶ SWD(2016) 347 final.

¹⁷ https://ec.europa.eu/research/evaluations/index_en.cfm?pg=fp7.

научни изследвания е сред най-важните области на европейската добавена стойност в сравнение с действията на отделните държави членки. Европейските научноизследователски програми включват редица награди за „обществени предизвикателства“, с които се дават парични награди за най-ефективно преодоляване на определено предизвикателство. Те действат като стимул за иновации. Те определят целта, но не и начина за нейното постигане. През 2014 г. наградата за иновации беше присъдена на германската биофармацевтична компания CureVac GmbH, която получи 2 милиона евро за напредъка си в разработването на новаторска технология за поддържане на стабилността на животоспасяващи ваксини при каквато и да е температура на околната среда, с което се преодолява една от най-големите пречки за използването на ваксини в развиващите се страни. През 2015 г. наградата привлече допълнителни частни инвестиции в научни изследвания, когато фондацията на Бил и Мелинда Гейтс обяви ангажимента си да инвестира 46 милиона евро в CureVac, за да ускори разработването на новаторската технология за ваксините и производството на различни ваксини против заразни болести.

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

През 2016 г. Комисията получи 65¹⁸ **мотивирани становища** от националните парламенти относно спазването на принципа на субсидиарност¹⁹. Това представлява увеличение със 713 % в сравнение с осемте мотивирани становища, получени през 2015 г. Броят на мотивираните становища, получени през 2016 г., е третият по големина за една календарна година, откакто през 2009 г. с Договора от Лисабон беше въведен механизмът за контрол на субсидиарността (през 2012 г. и 2013 г. бяха получени съответно 84 и 70 мотивирани становища). Получените през 2016 г. мотивирани становища представляваха освен това по-голям дял (10,5 %) от общия брой становища, получени от Комисията през същата година в рамките на политическия диалог (620). Следва да се отбележи, че общият брой на становищата, изпратени от националните парламенти в рамките на политическия диалог, също нарасна значително през 2016 г.²⁰

65-те мотивирани становища, получени през 2016 г., включват 38 становища, свързани с четири предложения на Комисията. Най-много мотивирани становища — общо 14 на брой — бяха внесени по предложението за преразглеждане на Директивата относно командироването на работници²¹, с което беше задействана процедурата съгласно член 7, параграф 2 от Протокол № 2 към Договорите (т.нар. процедура „жълт картон“). По предложението за преразглеждане на Регламента „Дъблин“²² бяха получени осем

¹⁸ Тази цифра се отнася до общия брой на получените от парламентарните камари становища съгласно протокол № 2 към Договорите. Мотивираните становища, отнасящи се до повече от един документ на Комисията, следователно се броят само като едно мотивирано становище. За повече подробности вж. приложението към настоящия доклад.

¹⁹ Вж. приложението към настоящия доклад.

²⁰ 620 становища, получени в рамките на политическия диалог през 2016 г., в сравнение с получените през 2015 г. 350 становища.

²¹ Предложение за директива за изменение на Директива 96/71/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 1996 г. относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги, COM(2016) 128 final.

²² Предложение за регламент 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 (преработен текст), COM(2016) 270 final.

мотивирани становища, а за двете предложения за установяване на обща консолидирана основа за облагане с корпоративен данък също бяха получени осем мотивирани становища²³. За други предложения бяха получени между едно и четири мотивирани становища. Случаите, във връзка с които Комисията е получила най-много мотивирани становища, са описани по-подробно в глава 3.

Значителният ръст на общия брой мотивирани становища, изготвени през 2016 г., беше свързан със съществено увеличение на броя на мотивираните становища спрямо броя на камарите. През 2016 г. 26 от общо 41 камари представиха мотивирани становища (в сравнение с 8 камари през 2015 г.). Мотивирани становища представиха българското *Народно събрание* (3), чешкият *Senát* (3), чешката *Poslanecká sněmovna* (4), датският *Folketing* (2), естонският *Riigikogu* (1), ирландският *Dáil Éireann* (2), ирландският *Seanad Éireann* (1), френският *Sénat* (3), хърватският *Hrvatski sabor* (1), италианският *Senato della Repubblica* (3), латвийският *Saeima* (1), литовският *Seimas* (1), люксембургската *Chambre des Députés* (2), унгарският *Országgyűlés* (2), малтийската *Kamra tad-Deputati* (5), нидерландската *Eerste Kamer* (1), нидерландската *Tweede Kamer* (3), австрийският *Bundesrat* (4), полският *Senat* (2), полският *Sejm* (2), португалската *Assembleia da República* (1), румънската *Camera Deputaţilor* (2), румънският *Senat* (1), словашкият *Národná rada* (2), шведският *Riksdag* (12) и *House of Commons* на Обединеното кралство(1).

Шведският *Riksdag* е националният парламент, представил най-голям брой мотивирани становища (12). Малтийската *Kamra tad-Deputati* се нарежда на второ място по брой представени мотивирани становища (5), следвана от чешката *Poslanecká sněmovna* и австрийският *Bundesrat* (съответно по 4).

Освен това някои регионални парламенти се възползваха от възможността да информират пряко Комисията за становищата си по определени нейни предложения, които в някои случаи са били внесени и в съответните национални парламентарни камари в рамките на процедурата за контрол на субсидиарността съгласно член 6 от Протокол № 2 към Договорите. Комисията взема предвид тези становища, когато това е целесъобразно.

2.3. Европейският парламент и Съветът

а) Европейският парламент

Европейският парламент предприе редица мерки, за да изпълни задълженията си, произтичащи от Договорите по отношение на прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност. За мотивираните становища на националните парламенти в момента се прилага следната процедура:

- мотивираните становища се предават на Комисията по правни въпроси на Европейския парламент и на парламентарната комисия, компетентна по въпроса, за да бъдат препратени до всички членове на комисията; те се включват също така в досието на заседанието;
- мотивираните становища се превеждат систематично на всички официални езици на ЕС (с изключение на ирландски и малтийски);
- в преамбюлите на законодателните резолюции се правят позовавания на получените мотивирани становища;

²³ Предложения за директиви на Съвета относно обща консолидирана основа за облагане с корпоративен данък и относно обща основа за облагане с корпоративен данък, COM(2016) 683 final и COM(2016) 685 final.

- парламентарната комисия, компетентна по въпроса, гарантира, че Европейският парламент не пристъпва към окончателно гласуване преди изтичането на срока от осем седмици за представяне на мотивирани становища съгласно Протокол № 2 към Договорите²⁴.

През 2016 г. Европейският парламент получи по официален път 410 документа от националните парламенти²⁵. 76²⁶ от тях бяха мотивирани становища, представени по силата на Протокол № 2 към Договорите, а останалите 334 документа бяха други изявления, които не са свързани с механизма за контрол на субсидиарността. Тези цифри представляват ръст в сравнение с 2015 г., когато на Европейския парламент бяха официално изпратени девет мотивирани становища и 242 други документа. Всички документи, внесени от националните парламенти в Европейския парламент, са достъпни във вътрешна база данни (CONNECT).

Съгласно приложение V към Правилника за дейността на Европейския парламент Комисията по правни въпроси е парламентарната комисия с хоризонтални отговорности, която гарантира спазването на принципа на субсидиарност. На всеки шест месеца, въз основа на ротационен принцип сред политическите групи, като постоянен докладчик относно субсидиарността се назначава даден член на комисията. През първото полугодие на 2016 г. постоянният докладчик беше г-н Gilles LEBRETON (ENF). През второто полугодие неговото място беше заето от г-н Kostas CHRYSOGONOS (GUE/NGL). Докладчикът следи получените мотивирани становища и има възможност да постави въпроси, съдържащи се в мотивираните становища, за разискване в комисията, както и да отправи евентуални препоръки към комисията, отговаряща за предмета на въпросното предложение.

Освен това Комисията по правни въпроси редовно изготвя доклад относно годишния доклад на Комисията относно субсидиарността и пропорционалността. Г-н Sajjad KARIM (ECR) беше назначен за докладчик по Годишния доклад за 2014 г. относно субсидиарността и пропорционалността. Г-жа Mady DELVAUX (S&D) беше назначена за докладчик по Годишния доклад за 2015 г. относно субсидиарността и пропорционалността. Комисията по правни въпроси също така дава своя принос за двугодишните доклади, изготвяни от Конференцията на комисиите по европейски въпроси (КОСАК) по теми, свързани със субсидиарността.

На 24 май 2016 г. Комисията по правни въпроси проведе обсъждане във връзка с мотивираните становища, получени по силата на член 7, параграф 2 от Протокол № 2, т.нар. процедура „жълт картон“, относно предложението за целенасочено преразглеждане на Директивата относно командироването на работници (вж. също така глава 3 от настоящия доклад по-долу). На 12 октомври 2016 г. Комисията по заетост и социални въпроси прикани националните парламенти да обменят мнения по предложението.

²⁴ Освен в неотложни случаи, както е посочено в член 4 на дял I от Протокол № 1 към Договорите относно ролята на националните парламенти в Европейския съюз.

²⁵ Европейският парламент получи също така редица становища от националните парламенти относно предложението на Европейския парламент за реформа на изборителното право на Европейския съюз. За повече подробности вж. годишния доклад на Европейския парламент за 2014—2015 г. за отношенията между Европейския парламент и националните парламенти съгласно Договора от Лисабон: <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/about/annual-reports.html>.

²⁶ Броят на мотивираните становища, регистрирани от Европейския парламент, Съвета и Комисията, се разминава, защото не всички институции са получили всички мотивирани становища или защото институциите отчитат броя на получените мотивирани становища по различен начин.

Комисията по правни въпроси отговаря също така за спазването на принципа на пропорционалност, който тя взема предвид при изпълнение на своята задача да проверява правните основания на предложенията и при упражняване на своята отговорност за по-добро законотворчество.

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 разглеждане на аспектите на субсидиарността и пропорционалността в оценките на въздействието на Комисията и насочване на вниманието към изразените в тази връзка 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 равнището на ЕС;
- чрез внимателно разглеждане 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 2016 г. Европейският парламент подготви 36 първоначални оценки, една оценка на въздействието във връзка със съществени изменения от страна на Парламента и 14 последващи оценки на въздействието на равнището на ЕС. Освен това той изготви седем доклада относно цената на „отказа от Европа“ и четири оценки на европейската добавена стойност. Службата на ЕП за парламентарни изследвания проверява също изпълнението и ефективността на действащи законодателни актове на ЕС всеки път, когато Европейската комисия обяви в своята годишна работна програма, че това законодателство ще бъде изменено. През 2016 г. бяха изготвени близо 28 такива „оценки на изпълнението“.

Всяка година Европейският парламент призовава националните парламенти да му изпращат всякаква информация, която считат за полезна в този контекст.

б) Съветът

Задълженията на Съвета по отношение на наблюдението на принципа на субсидиарност от страна на националните парламенти са посочени в протоколи № 1 и 2 към Договорите. 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 изпраща на националните парламенти всички проекти на законодателни актове, инициирани от група държави членки, от Съда, от Европейската централна банка или от Европейската инвестиционна банка. 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 препраща становищата от националните парламенти относно законодателни предложения, направени от Съда, Европейската централна банка и

Европейската инвестиционна банка, към съответната институция. През 2016 г. не е имало такива проекти на законодателни актове, нито са постъпили становища²⁷.

В допълнение към изискванията на Договора Съветът също така държи държавите членки в течение на становищата на националните парламенти относно законодателните предложения на Комисията. През 2016 г. генералният секретариат на Съвета разпространи сред делегациите 69²⁸ мотивирани становища, получени по силата на протокол № 2, и 280 становища, изготвени в рамките на политическия диалог²⁹.

И накрая, като част от своята законодателна работа Съветът проверява дали са спазени принципите на субсидиарност и пропорционалност, когато разглежда оценките на въздействието, придружаващи предложенията на Комисията.

2.4. Комитетът на регионите

В съответствие с разпоредбите за местното и регионалното равнище в член 5, параграф 3 от Договора за Европейския съюз през 2016 г. Комитетът на регионите следи за прилагането на принципа на субсидиарност с помощта на различните инструменти, които има на разположение. Чрез работната програма в областта на субсидиарността³⁰ бяха избрани и наблюдавани с особено внимание четири инициативи от работната програма на Комисията за 2016 г. Освен това по силата на своя вътрешен правилник³¹ Комитетът на регионите оцени спазването на принципите на субсидиарност и пропорционалност за всички законодателни предложения, по които представи становище. През 2016 г. бяха изготвени 13 становища по законодателни предложения, девет от които бяха от значение по отношение на наблюдението на субсидиарността и пропорционалността, в допълнение към тези, включени в работната програма в областта на субсидиарността. Комитетът на регионите констатира, че при по-голямата част от предложенията принципите на субсидиарност и пропорционалност са спазени. В два случая и в различна степен Комитетът на регионите изрази известни опасения във връзка с пропорционалността, особено по отношение на пакета за кръговата икономика³² и относно преразглеждането на Директивата за аудиовизуалните медийни услуги³³. Относно създаването на европейска схема за застраховане на депозитите³⁴ Комитетът на регионите констатира, че обосновката е непълна и поиска от Комисията да представи по-съществена обосновка, която да позволи изготвянето на информирана оценка на спазването на принципите на субсидиарност и пропорционалност.

Консултации на Експертната група за субсидиарността

²⁷ В този контекст се припомня, че в края на 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 служители (документ 14306/15).

²⁸ Броят на мотивираните становища, регистрирани от Европейския парламент, Съвета и Комисията, се разминава, защото не всички институции са получили всички мотивирани становища или защото институциите отчитат броя на получените мотивирани становища по различен начин.

²⁹ Секретариатът на Съвета не получава системно всички становища от националните парламенти.

³⁰ Документ COR-2016-00911-09-00-NB, приет от Бюрото на Комитета на регионите на 4 април 2016 г.

³¹ Правило 55.2 от Процедурния правилник, ОВ L 65, 5.3.2014 г., стр. 41—64, <http://cor.europa.eu/en/documentation/Documents/Rules-of-Procedure-of-the-Committee-of-the-Regions/EN.pdf>.

³² COM(2015) 593 final, COM(2015) 594 final, COM(2015) 595 final и COM(2015) 596 final.

³³ COM(2016) 287 final.

³⁴ COM(2015) 586 final.

За всяка от инициативите, включени в работната програма в областта на субсидиарността, беше проведена консултация с Експертната група за субсидиарността³⁵. Първата консултация с Експертната група по субсидиарността беше свързана с предложенията за директиви в новия пакет за кръговата икономика. По-голямата част от експертите заявиха, че целите за управление на отпадъците не представляват повод за безпокойство от гледна точка на субсидиарността. Що се отнася до принципа на пропорционалност обаче, някои смятат, че целите, заложили в законодателното предложение от 2014 г., са непропорционални. В становището³⁶ се заключава, че: „предложенията на Комисията не пораждат никакво безпокойство във връзка със субсидиарността, но будят безпокойства във връзка с пропорционалността“.

Втората консултация през 2016 г. бе свързана с преразглеждането на Директивата относно командироването на работници. Респондентите на консултацията подчертаха, че предложението включва значителни нови елементи, без предложените мерки да са адекватно и съществено обосновани. В становището³⁷ не се повдигат никакви въпроси относно съществените аспекти на субсидиарността и се изразява съгласие с предложението на Комисията, „че целта на предложената преразгледана директива, т.е. общо определяне на правилата, приложими към командироването на работници, може да бъде постигната по-добре на равнището на ЕС.“

Що се отнася до предложението за преразглеждане на Директивата за аудиовизуалните медийни услуги, експертите заключиха, че макар и да изглежда, че предложението съответства на принципа на субсидиарност, изключително подробните разпоредби относно националните регулаторни органи не оставят много възможности за вземане на решения на национално равнище, поради което предложението поражда въпроси относно пропорционалността³⁸.

Последната консултация с Експертната група за субсидиарността през 2016 г. засягаше предложението за Директива относно авторското право в цифровия единен пазар. Не бяха повдигнати въпроси във връзка със субсидиарността или пропорционалността. Становището на Комитета на регионите беше прието на 8 февруари 2017 г.³⁹

REGPEX — платформата за регионите със законодателни правомощия

През 2016 г. Комитетът на регионите модернизира и доразви REGPEX — подмрежата на Мрежата за наблюдение на субсидиарността, в която могат да участват парламентите и правителствата на регионите със законодателни правомощия и в която в края на 2016 г. членуваха 76 партньора (47 регионални парламента и 29 регионални правителства). Търсачката на REGPEX улеснява подбора на приоритети за наблюдение във връзка със субсидиарността и обмена на информация между партньорите, като предоставя пряк достъп до информацията, необходима за анализа на субсидиарността. REGPEX продължава да бъде важен инструмент за наблюдение на субсидиарността. Тя насърчава обмена на добри практики и ползването на по-общ подход при наблюдението на субсидиарността.

³⁵ Понастоящем Експертната група за субсидиарността, която е част от мрежата за наблюдение на субсидиарността на Комитета на регионите, се състои от 12 експерти, които предоставят подкрепа на техническо равнище и са точки за контакт на Комитета на регионите в държавите членки за наблюдението на субсидиарността.

³⁶ COR-2016-00585.

³⁷ COR-2016-02881.

³⁸ COR-2016-04093.

³⁹ COR-2016-05114.

През 2016 г. в платформата бяха качени общо 28 становища, изготвени от партньорите на REGPEX. Сред най-активните партньори бяха парламентът на федерална провинция Горна Австрия, регионалната законодателна асамблея на Емилия Романя и парламентът на федерална провинция Бавария. През 2016 г. по предложението за директива относно командироването на работници бяха получени три становища от регионални парламенти. Парламентът на федерална провинция Бавария заяви, че тъй като Съюзът няма компетентност в областта на трудовите възнаграждения, всяко действие за хармонизация на уредбата за командироването на работници е недопустимо. Регионалната асамблея на Фриули-Венеция Джулия приветства прилагането на системата на заплащане в приемащата държава спрямо командированите работници. Регионалната асамблея на Марке в Италия изрази мнение, че колективните трудови правоотношения (включително приложното поле на колективните трудови договори) биха могли да се регулират най-добре на национално равнище, поради особеностите на националните системи за колективно договаряне. Тези позиции бяха отразени в доклада на Комитета на регионите от консултацията предвид становището на Комитета по предложението относно командироването на работници.

Конференция, посветена на субсидиарността, по-доброто регулиране и политическия диалог

На 19 февруари 2016 г. в Рим се състоя конференция, посветена на субсидиарността, по-доброто регулиране и политическия диалог, организирана съвместно от Италианската конференция на регионалните парламенти, италианския *Senato della Repubblica* и Комитета на регионите. Този пилотен проект за повишаване на осведомеността относно субсидиарността и за обучение по темата беше разработен като част от новата концепция за посрещане на нуждите на местните и регионалните органи в контекста на планираната реформа на италианския *Senato della Repubblica*. На събитието присъстваха 150 участници. Бяха подчертани ролята на регионалните парламенти в процеса на вземане на решения в ЕС и значението на наблюдението на субсидиарността като конструктивно упражнение.

По-подробно описание на дейностите, свързани със субсидиарността, се съдържа в Годишния доклад относно субсидиарността за 2016 г., изготвен от Комитета на регионите⁴⁰.

2.5. Съдът на Европейския съюз

Основните решения на Съда, постановени през 2016 г. по отношение на принципа на субсидиарност, са тези от 4 май 2016 г.⁴¹ относно законосъобразността на Директивата за тютюневите изделия⁴². Съдът сче, че законодателят на Съюза е спазил принципа на субсидиарност.

За да достигне до това заключение, Съдът разграничи предварителния контрол за спазването на принципа на субсидиарност, който „се упражнява първо на политическо

⁴⁰ След приемането му Бюрото на Комитета на регионите ще го публикува на адрес: <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>.

⁴¹ Дело Полша/Парламент и Съвет (C-358/14), EU:C:2016:323, дело Pillbox 38 (C-477/14), EU:C:2016:324, и дело Philip Morris (C-547/14), EU:C:2016:325.

⁴² Директива 2014/40/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 г. за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно производството, представянето и продажбата на тютюневи и свързани с тях изделия (ОВ L 127, 29.4.2014 г., стр. 1—38).

равнище — от националните парламенти съгласно процедурите, установени за тази цел в Протокол № 2⁴³, и последващия контрол, упражняван от Съда на ЕС, „който трябва да следи както за спазването на материалноправните условия по член 5, параграф 3 ДЕС, така и за спазването на процесуалните гаранции, предвидени в посочения протокол.“⁴³

По отношение на материалноправните условия Съдът приложи прост тест: той трябваше „да провери дали въз основа на конкретни обстоятелства законодателят на Съюза е можел да приеме, че целите на предвиденото действие могат да бъдат по-добре постигнати на равнището на Съюза“. Съдът припомни, че Директивата има две цели, а именно да се улесни „безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар [...], като същевременно се осигури високо равнище на защита на човешкото здраве, особено на младите хора“. Дори и да се допусне, че втората цел може да бъде по-добре постигната на равнището на държавите членки, то „работата за постигането на посочената цел на такова равнище вероятно би довела до затвърждаване, ако не и до увеличаване на ситуацията, при които едни държави членки разрешават пускането на пазара на тютюневи изделия с някои характерни вкусово-ароматни качества, докато други ги забраняват, което е точната противоположност на първата цел на Директива 2014/40, а именно подобряване на функционирането на вътрешния пазар на тютюневи и свързани с тях изделия.“ Според Съда „[в]заимозависимостта на двете цели [...] сочи, че законодателят на Съюза е можел с право да приеме, че неговите действия трябва да включват установяването на режим за пускането на тютюневи изделия с характерни вкусово-ароматни качества на пазара в Съюза, както и че поради тази взаимозависимост двойната цел може да бъде по-добре постигната на равнището на Съюза“. Освен това Съдът потвърди, че принципът на субсидиарност „няма за предмет да ограничи компетентността на Съюза в зависимост от положението на тази или онази държава членка, взети поотделно“.⁴⁴

Що се отнася до процесуалните гаранции, и по-специално на задължението за мотивиране по отношение на субсидиарността, Съдът припомня, че „спазването на задължението за мотивиране трябва да се преценява с оглед не само на текста на оспорвания акт, но и на контекста му и обстоятелствата в конкретния случай“. Съдът заключи, че предложението на Комисията и оценката на въздействието към него съдържат „достатъчно данни, от които ясно и недвусмислено личат предимствата от предприемането на действия на равнището на Съюза вместо на равнището на държавите членки.“ Тези данни „са дали възможност както на законодателя на Съюза, така и на националните парламенти да преценят дали въпросното предложение е в съответствие с принципа на субсидиарност и същевременно позволяват на частноправните субекти да се запознаят с мотивите във връзка с посочения принцип, а на Съда — да упражни съответен контрол“.⁴⁵

В решенията Съдът отхвърли също и основанията на жалбоподателите, с които се твърди, че редица разпоредби на Директивата за тютюневите изделия са в нарушение на принципа на пропорционалност. Съдът потвърди пропорционалността на решенията, взети от законодателя, който разполага с голяма свобода на преценка в областите, в които трябва да извършва сложни политически, икономически и социални оценки, като регулирането на пазара на тютюневи изделия. Според Съда приетите мерки не са явно неподходящи по

⁴³ Дело Полша/Парламент и Съвет, точки 112 и 113, дело Pillbox 38, точки 145 и 146, и дело Philip Morris, точки 216 и 217.

⁴⁴ Дело Полша/Парламент и Съвет, точки 115—121 и дело Philip Morris, точки 219—224, с позоваване на дело Естония/Парламент и Съвет (C-508/13), EU:C:2015:403, точки 48 и 53.

⁴⁵ Дело Полша/Парламент и Съвет, точки 122—125, дело Philip Morris, точки 225—227.

отношение на своята цел и не изглежда, че по-малко ограничителни мерки биха били също толкова подходящи за постигането на тази цел⁴⁶.

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

- *Предложение за преразглеждане на Директивата относно командироването на работници*

В изпълнение на ангажимента, поет в Политическите насоки на Комисията за утвърждаване на принципа, че един и същи труд на едно и също място следва да бъде възнаграждаван по един и същи начин, на 8 март 2016 г. Комисията прие предложение⁴⁷ за целево преразглеждане на Директивата от 1996 г. относно командироването на работници⁴⁸. По същество целта на преразглеждането е да се гарантира, че упражняването на свободното предоставяне на услуги в Съюза се извършва при условия, които осигуряват равнопоставеност за предприятията и зачитане на правата на работниците. В тази връзка с предложението се въвеждат промени в три основни области: i) възнагражденията на командированите работници, включително при възлагане на дейности на подизпълнители, ii) правилата за наетите чрез агенции за временна заетост работници и iii) дългосрочните командировки. По-специално с предложението се урежда, че всички правила за заплащането, които са задължителни в приемащата държава членка, се прилагат и по отношение на работниците, командировани в тази държава членка.

По предложението на Комисията бяха внесени 14 мотивирани становища⁴⁹ от националните парламенти на 11 държави членки. Тези мотивирани становища представляват 22 от общо 56 гласа, поради което се задейства процедурата съгласно член 7, параграф 2 от Протокол № 2 към Договорите (т.нар. процедура „жълт картон“)⁵⁰. В мотивираните си становища националните парламенти заявяват по-конкретно, i) че действащите разпоредби са достатъчни и адекватни, ii) че Съюзът не е подходящото равнище на намеса, iii) че в предложението не се признава изрично компетентността на държавите членки по отношение на възнагражденията и условията за работа и iv) че обосновката на предложението по отношение на принципа на субсидиарност е твърде сбита.

В съответствие с ангажимента на Комисията за подобряване на взаимодействието с националните парламенти, Комисията осъществи преки контакти с националните парламенти. По време на Конференцията на комисиите по европейски въпроси (КОСАК) на 13 юни 2016 г. предварителният обмен на мнения с първия заместник-председател на Комисията Франс Тимерманс бе съсредоточен върху процедурните аспекти, а на 11 юли 2016 г. се проведе дискусия по същество в рамките на по-широко обсъждане с комисар Мариан Тейсен относно социалното измерение на ЕС.

⁴⁶ Дело Полша/Парламент и Съвет, точки 78—104, дело Philip Morris, точки 164—212, дело Pillbox 38, точки 48—141.

⁴⁷ COM(2016) 128 final.

⁴⁸ Директива 96/71/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 1996 г. относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги (ОВ L 18, 21.1.1997 г., стр. 1).

⁴⁹ Българското *Народно събрание*, чешката *Poslanecká sněmovna*, чешкият *Senát*, датският *Folketing*, естонският *Riigikogu*, хърватският *Hrvatski sabor*, латвийският *Saeima*, литовският *Seimas*, унгарският *Országgyűlés*, полският *Sejm*, полският *Senat* (мотивирано становище и становище), румънската *Camera Deputaţilor* (мотивирано становище и становище), румънският *Senat* и словашкият *Národná rada*.

⁵⁰ Комисията получи освен това девет становища в рамките на политическия диалог. Получените становища са разгледани в Годишния доклад за 2016 г. относно отношенията между Комисията и националните парламенти (COM(2017) 601 final).

След внимателен анализ на мотивираните становища на 20 юли 2016 г. Комисията прие съобщение, като заключи, че предложението не нарушава принципа на субсидиарност и следователно не се налага да бъде променено⁵¹. В съобщението си Комисията припомни, че предложението се основава на правното основание за вътрешния пазар и че командироването по дефиниция има трансгранично естество. Тя подчерта, че предложението има за цел да се улесни упражняването на свободата на предоставяне на услуги, като същевременно се увеличи равнопоставеността между националните и трансграничните доставчици на услуги и като се гарантира, че работниците, извършващи трудова дейност на едно и също място, са защитени с едни и същи задължителни правила, независимо от това дали са местни или командировани работници. В съобщението се обяснява и причината, поради която съществуващите разпоредби не са достатъчни и подходящи за постигането на тази цел. Освен това в него се потвърждава, че предложението напълно зачита компетентността на държавите членки да определят възнагражденията и другите условия за работа в съответствие със своето национално законодателство и практика. Същото се отнася и за тяхната компетентност да определят реда и условията, които се прилагат по отношение на наетите чрез агенции за временна заетост работници. И накрая, в съобщението се разглежда въпросът за обосновката относно съответствието на предложението с принципа на субсидиарност, като се припомня съдебната практика на Съда и се препраща към обяснителния меморандум и доклада за оценка на въздействието.

- *Предложение за преразглеждане на Регламента „Дъблин“*

Първият пакет от законодателни мерки⁵², имащи за цел да направят общата европейска система за убежище по-справедлива и устойчива⁵³, включва предложение за преразглеждане на Регламента „Дъблин“⁵⁴. Предложението, което бе прието на 4 май 2016 г., е част от инициативата на Комисията за изчерпателен отговор на масовия, дезорганизиран приток от мигранти и търсещи убежище лица през 2015 г., който разкри структурните слабости в замисъла и изпълнението на съществуващата система „Дъблин“. Целта на предложението е да се разпределят справедливо отговорностите между държавите членки чрез въвеждането на нов „коригиращ механизъм за разпределение“, с който да се предотвратят злоупотребите с европейската система за убежище, както и вторичните движения.

Националните парламенти внесоха осем мотивирани становища⁵⁵ във връзка с предложението, твърдейки по-конкретно, че то не съответства на принципа на субсидиарност, тъй като коригиращият механизъм за разпределение е твърде широкообхватен, и че решенията относно преместванията следва да останат в рамките на изключителната компетентност на държавите членки.

Комисията отговори на тези твърдения, посочвайки, че предложението е необходимо и пропорционално, за да се гарантира, че общата европейска система за убежище е устойчива и справедлива. Комисията подчерта също така, че гарантирането на правилното прилагане на системата „Дъблин“ в период на криза и справянето с вторичните движения на граждани на трети държави между държавите членки са трансгранични проблеми,

⁵¹ COM(2016) 505 final.

⁵² COM(2016) 270 final, COM(2016) 271 final и COM(2016) 272 final.

⁵³ Съобщение „Към реформа на общата европейска система за убежище и укрепване на законни начини за достъп до Европа“, COM(2016) 197 final.

⁵⁴ COM(2016) 270 final.

⁵⁵ Чешката *Poslanecká sněmovna*, чешкият *Senát*, италианският *Senato della Repubblica*, унгарският *Országgyűlés*, полският *Sejm*, полският *Senat*, румънската *Camera Deputaţilor* и словашкият *Národná rada*.

които не могат да бъдат решени чрез действия, предприети самостоятелно или на двустранна основа от държавите членки. Поради това Комисията счита, че предложението съответства на принципа на субсидиарност. Освен това Комисията обясни, че предложението би осигурило по-справедлива, ефикасна и устойчива система за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждане на молбите за убежище, като същевременно се поддържа принципът, че освен ако лицата, търсещи убежище, имат семейство другаде, те трябва да кандидатстват за убежище в първата държава на влизане. Новият механизъм за справедливо разпределение ще гарантира солидарността, справедливото споделяне на отговорностите в рамките на Съюза и премахването на несъразмерно големия натиск върху системите за предоставяне на убежище на държавите членки с външна граница на Съюза.

- *Предложение за създаването на обща консолидирана основа за облагане с корпоративен данък*

Целта на създаването на обща консолидирана основа за облагане с корпоративен данък е да се предостави на дружествата единен набор от правила за изчисляване на облагаемите им печалби в целия Европейски съюз. Внесено през 2011 г., първото предложение за директива за създаване на обща консолидирана основа за облагане с корпоративен данък⁵⁶ бе разработено с цел укрепване на единния пазар за предприятията. Въпреки че държавите членки постигнаха съгласие в Съвета по редица елементи от предложението, те не бяха в състояние да достигнат до окончателно споразумение. В своята работна програма за 2016 г. Комисията обяви, че ще оттегли предложението и че ще поднови работата си с нов, поэтапен подход⁵⁷.

На 25 октомври 2016 г. Комисията даде отново ход на своята инициатива за обща консолидирана основа за облагане с корпоративен данък, като прие две нови законодателни предложения⁵⁸. С тези предложения Комисията възнамерява да подсили благоприятстващите предприятия елементи на предложението от 2011 г., за да помогне на трансграничните дружества да намалят разходите си, за да се премахне излишната бюрокрация и да се подкрепят иновациите. В същото време Комисията би искала да укрепи потенциала на общата консолидирана основа за облагане с корпоративен данък като инструмент за борба с избягването на данъци. Ставките на корпоративния данък не са обхванати от предложенията, тъй като те остават в сферата на националния суверенитет.

Комисията получи осем мотивирани становища⁵⁹ във връзка с двете нови предложения⁶⁰. В мотивираните становища изпъкнаха опасенията, че държавите членки ще загубят контрол върху своите системи за корпоративно данъчно облагане. Националните парламенти заявиха, че предложенията са ненужни и че те могат дори да се окажат неефективни в борбата с избягването на данъци, а също и че съществуващата Директива

⁵⁶ COM(2011) 121 окончателен.

⁵⁷ Приложение 4 към Работната програма на Комисията за 2016 г. — COM(2015) 610 final.

⁵⁸ COM(2016) 683 final и COM(2016) 685 final.

⁵⁹ Датският *Folketing*, ирландският *Dáil Éireann*, ирландският *Seanad Éireann*, люксембургската *Chambre des Députés*, малтийската *Kamra tad-Deputati*, нидерландската *Eerste Kamer*, нидерландската *Tweede Kamer* и шведският *Riksdag*. Освен това Комисията получи становище от House of Commons на Обединеното кралство, в което се повдигаха опасения във връзка със субсидиарността. Това становище обаче бе получено след изтичането на предвидения срок от осем седмици за предоставяне на мотивирани становища.

⁶⁰ Комисията получи също така четири становища в контекста на политическия диалог, а именно от германския *Bundesrat*, испанските *Cortes Generales*, австрийския *Bundesrat* (получено през 2017 г.) и португалската *Assembleia da República*.

срещу избягването на данъци⁶¹, в комбинация със съгласуваните действия в рамките на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), са достатъчни в това отношение.

В своите отговори до националните парламенти Комисията подчерта, че предложенията не се отнасят до нивата, на които следва да бъдат определени данъчните ставки на национално равнище, а че целта им е да се хармонизира основата за облагане с корпоративен данък, което е предпоставка за премахването на констатираните нарушения във вътрешния пазар. В това отношение Директивата срещу избягването на данъци предоставя възможност за незабавни действия за справяне с неотложните нужди. Нейните разпоредби предлагат варианти под формата на минимален стандарт, за да се попълнят пропуските в съществуващите 28 национални данъчни системи. Общата консолидирана основа за облагане с корпоративен данък би била пълноценна система за корпоративно данъчно облагане с трансгранично измерение и цели, които надхвърлят действията за борба с избягването на данъци. Комисията също така припомни, че ОИСР не отчита специфичните характеристики, които са от значение за единния пазар на Европейския съюз. Комисията поясни, че си запазва правомощието да предлага законодателство — в рамките на предоставените ѝ от Договора правомощия — за да осигури по-доброто функциониране на вътрешния пазар. При все това Комисията потвърди, че принципите на трансферното ценообразуване, договорени в рамките на ОИСР, ще продължат да се прилагат за сделки със свързани предприятия извън данъчно консолидираната група в рамките на ЕС и в трети държави.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

С подписването на Междуйнституционалното споразумение за по-добро законотворчество през 2016 г., Европейският парламент, Съветът и Комисията потвърдиха своя съвместен ангажимент да гарантират, че принципите на субсидиарност и пропорционалност ще продължават да са в основата на европейския процес на вземане на решения и че тези принципи да бъдат изцяло спазвани през целия законодателен процес.

През 2016 г. Европейският парламент продължи да упражнява контрол върху спазването на принципите на субсидиарност и пропорционалност в законодателните предложения чрез съответните парламентарни комисии, както и чрез Комисията по правни въпроси, която има хоризонталната отговорност да гарантира зачитането на принципа на субсидиарност.

Комитетът на регионите също продължи своята работа за наблюдение на спазването на принципа на субсидиарност, по-специално чрез приемането и изпълнението на своята работна програма в областта на субсидиарността за 2016 г., включваща консултации с Експертната група за субсидиарността. В своите становища Комитетът на регионите взе под внимание опасенията относно субсидиарността, изразени от парламентите и органите на регионите със законодателни правомощия. През 2016 г. в сътрудничество с регионалните парламенти и италианския *Senato della Repubblica* Комитетът организира конференция в Рим, посветена на субсидиарността, по-доброто регулиране и политическия диалог.

Комисията продължи през 2016 г. да изпълнява своята усъвършенствана програма за по-добро регулиране от 2015 г., която включва по-подробни насоки за оценка на субсидиарността и пропорционалността в процеса на изготвяне на политиките. През

⁶¹ Директива (ЕС) 2016/1164 на Съвета от 12 юли 2016 г. за установяване на правила срещу практиките за избягване на данъци, които пряко засягат функционирането на вътрешния пазар (ОВ L 193, 19.7.2016 г., стр. 1).

2016 г. Комитетът за регулаторен контрол разгледа 60 оценки на въздействието и в редица случаи поиска да се подобри аргументацията относно спазването на принципите на субсидиарност и пропорционалност.

Националните парламенти проявиха силен интерес към европейския процес на вземане на решения през 2016 г., по-специално по отношение на механизма за контрол на субсидиарността, за който свидетелства нарасналият брой на мотивираните становища — от 8 през 2015 г. до общо 65 през 2016 г. 14 от тези мотивирани становища се отнасяха до предложението за целенасочено преразглеждане на Директивата относно командироването на работници, поради което се задейства за трети път процедурата по член 7, параграф 2 от Протокол № 2 към Договорите. В съответствие с поетия от страна на Комисията „Юнкер“ ангажимент за диалог с националните парламенти в случай на горепосочената процедура, изложените от националните парламенти доводи бяха широко обсъдени, включително на заседанията на Конференцията на комисиите по европейски въпроси (КОСАК) и в Комисията по правни въпроси и Комисията по заетост и социални въпроси на Европейския парламент. Въпреки че след тези обсъждания и след извършения задълбочен преглед на всички получени становища Комисия реши да не променя първоначалното си предложение, тя отчита, че известен брой национални парламенти продължават да не са убедени в ползите от него. Понастоящем предложението се обсъжда в Европейския парламент и Съвета. И двата съзаконодателя, подобно на Комисията, са поели ангажимент да имат предвид становищата на националните парламенти по време на целия законодателен процес.

И докато Европейският съюз се стреми да определи визията за бъдещето си, в Римската декларация, подписана от лидерите на 27-те държави членки, Европейския парламент, Европейския съвет и Комисията на 25 март 2017 г. по повод отбелязването на 60-ата годишнина на Римските договори, се заявява отново, че принципите на субсидиарност и пропорционалност ще продължат да заемат централно място в оформянето на европейския процес на вземане на решения през идните години.