



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Страсбург, 23.10.2018 г.
COM(2018) 703 final

ANNEXES 1 to 2

ПРИЛОЖЕНИЯ

към

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪВЕТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

**Принципите на субсидиарност и пропорционалност: засилване на тяхната роля в
изготвянето на политиките на ЕС**

{COM(2018) 490} - {COM(2018) 491}

ПРИЛОЖЕНИЕ I

Деветте препоръки на работната група

Препоръка № 1 на работната група
Институциите и органите на Съюза, както и националните и регионалните парламенти следва да използват общ метод („таблица за оценка“) при оценяването на проблеми, свързани с принципите на субсидиарност (включително европейската добавена стойност), пропорционалност и правното основание за ново и съществуващо законодателство. Този метод на оценка следва да обхваща критериите от Протокола относно субсидиарността и пропорционалността, приложен към Договора от Амстердам, и съответната юриспруденция на Съда на ЕС. Към настоящия доклад е приложено предложение за образец на таблица за оценка. По време на законодателния процес Европейският парламент и Съветът следва системно да правят преглед на субсидиарността и пропорционалността на проектозаконодателството и измененията, които правят, с помощта на общия метод. Те следва да отчитат изцяло оценката на Комисията, представена в нейните предложения, както и (мотивираните) становищата на националните парламенти и Европейския комитет на регионите.
Препоръка № 2 на работната група
Комисията следва да прилага гъвкаво 8-седмичния срок съгласно Договорите, в рамките на който националните парламенти следва да подават мотивираните си становища. При тази гъвкавост трябва да се отчитат общоприетите ваканционни периоди и периоди на прекъсване на работата, като същевременно се осигурява възможност Комисията да отговори, доколкото е възможно, в рамките на 8 седмици след получаване на всяко от становищата. В годишния си доклад относно субсидиарността и пропорционалността Комисията следва да отрази по подходящ начин мотивираните становища от националните парламенти и обратната информация от регионалните парламенти със законодателни правомощия. Тя следва да предоставя на съзаконодателите изчерпателна и навременна информация за предложенията, във връзка с които са били изразени сериозни опасения относно субсидиарността.
Препоръка № 3 на работната група
Протокол № 2 към ДЕС/ДФЕС следва да бъде преразгледан при възможност, така че националните парламенти да разполагат с 12 седмици, за да подготвят и предадат мотивираните си становища, както и за да изразят изцяло своите становища по субсидиарността, пропорционалността и правното основание (предоставянето на правомощия) на предложеното законодателство. Националните парламенти следва да се консултират с регионалните парламенти със законодателни правомощия, когато предложеното законодателство на ЕС засяга техните области на компетентност съгласно националното законодателство.
Препоръка № 4 на работната група
Заедно с националните парламенти и Европейския комитет на регионите Комисията следва да повиши осведомеността сред националните, местните и регионалните органи относно възможностите им да допринасят към изготвянето на политики на ранен етап. Комисията следва да привлече местните и регионалните органи за пълноценно участие в нейните процеси по консултации, като взема предвид тяхната специфична роля при изпълнението на законодателството на Съюза. Тя следва да стимулира участието на тези органи, като разработи подходящи въпросници и като даде по-ясен отговор и по-голяма видимост на вижданията, изразени от местните и регионалните органи, в своите оценки на въздействието, предложения и информация към съзаконодателите. Държавите членки следва да спазват насоките на Европейската комисия и да си взаимодействат пълноценно с местните и регионалните органи при изготвянето на своите национални програми за реформа и проектирането и изпълнението на структурните си реформи в рамките на европейския семестър, така че да се повиши ангажираността с тези реформи и да се подобри изпълнението им.

<i>Препоръка № 5 на работната група</i>
Комисията следва да гарантира, че в своите оценки на въздействието и оценки систематично отчита териториалните въздействия и им прави оценка тогава, когато те са от значение за местните и регионалните органи. Местните и регионалните органи следва да подпомагат набелязването на такива потенциални въздействия, когато изпращат своите отговори в рамките на консултации и обратна връзка по пътните карти. Комисията следва да преразгледа своите указания и инструментариум за по-добро регулиране и да предприеме мерки по въпросите, свързани с изпълнението на законодателството и неговата европейска добавена стойност, както и да осигури в своите предложения и придружаващите ги обяснителни меморандуми по-голяма видимост на извършваните от нея оценки на субсидиарността, пропорционалността и съответните териториални въздействия.
<i>Препоръка № 6 на работната група</i>
Европейският парламент и Съветът следва да използват последователно таблицата за субсидиарността при преговорите си, за да се популяризира култура на по-добра информираност относно проблемите, които са от значение за местните и регионалните органи. Комисията следва да посочва пред съзаконодателите всички мнения, които получава от местни и регионални органи по време на периода на проверка след приемането на нейните предложения. Правителствата и националните парламенти на държавите членки следва да призовават местните и регионалните органи да споделят своите мнения и експертен опит в началото на законодателната процедура. Работната група приканва съзаконодателите на ЕС да обмислят възможността да канят на своите заседания представители на местните и регионалните органи или да организират изслушвания и събития, когато това е уместно.
<i>Препоръка № 7 на работната група</i>
Регионалните и националните парламенти следва да разгледат начините да обвържат по-ефективно своите съответни платформи за обмен на информация (REGPEX и IPEX), за да може законодателната процедура и механизмът за контрол на субсидиарността да отразяват притесненията им по-добре.
<i>Препоръка № 8 на работната група</i>
Комисията следва да разработи механизъм за идентифициране и оценка на законодателство от гледна точка на субсидиарността, пропорционалността, опростяването, законодателната плътност и ролята на местните и регионалните органи. Това може да доразвие програмата и платформата REFIT. По принцип опитът на местните и регионалните органи и техните мрежи следва да се вземат предвид изцяло при контрола и оценката на законодателството на ЕС. Комитетът на регионите следва да въведе нова пилотна мрежа от регионални центрове, които да подпомагат прегледа на изпълнението на политиките.
<i>Препоръка № 9 на работната група</i>
Следващата Комисия, заедно с Европейския парламент и Съвета, следва да разгледа възможността да балансира работата си в някои области на политиката към постигане на по-ефективно изпълнение, а не инициране на ново законодателство в области, в които съществуващото законодателство е добре развито и/или наскоро е било преработено задълбочено.

ПРИЛОЖЕНИЕ II

Образец на таблица за оценка на субсидиарността и пропорционалността през целия цикъл на политиката (взет от доклада на работната група по въпросите на субсидиарността, пропорционалността и принципа „правим по-малко, но по-ефективно“)

Институция*	
Наименование на предложението или инициативата	
Институционален(ни) номер(а)	

Цел и разяснение на тази таблица за оценка

Целта на тази таблица е да се даде всеобщ и последователен подход за оценка на съответствието на дадено предложение или инициатива с принципите на субсидиарност и пропорционалност въз основа на Договорите. Тя е предназначена да се използва от Европейската комисия при инициране на нейните предложения, от националните парламенти при изготвяне на техните мотивирани становища съгласно Протокол № 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), както и от Европейския парламент и от Съвета като законодатели на ЕС. Таблицата е предназначена да се използва и при инициативи от група от държави членки, искания на Съда, препоръки на Европейската централна банка и искания на Европейската инвестиционна банка, които целят приемането на законодателни актове (член 3 от Протокол № 2).

Чрез принципа на субсидиарност се определя дали е оправдано Съюзът да действа в рамките на споделената или подпомагащата компетентност, с които разполага съгласно Договорите, или дали е по-удачно държавите членки да действат на съответното национално, регионално или местно равнище. За успешното преминаване на проверката за субсидиарност е необходимо да бъдат спазени и двата кумулативни аспекта за необходимост от действие на равнище ЕС и европейска добавена стойност. Те са разяснени допълнително по-долу.

Чрез принципа на пропорционалност се гарантира, че интензивността на законодателните задължения или политическият подход отговарят на планираните цели на политиката или законодателството. Това означава, че съдържанието и формата на действието на Съюза не трябва да надхвърлят необходимото за постигане на целите.

Оценките на въздействието, които Европейската комисия изготвя в подкрепа на предложенията си, включват оценка на субсидиарността и пропорционалността. Освен това всяко предложение на Комисията ще бъде придружено от обяснителен меморандум, който също представя оценката на Комисията на субсидиарността и пропорционалността, тъй като това е изискване съгласно Протокол № 2 към ДФЕС наред с изискванията да се извършват широки консултации преди предлагането на законодателен акт, както и да се отчитат местните и регионалните измерения на предвиденото действие.

Независимо че тази таблица за оценка се отнася само за субсидиарността и пропорционалността, всяка институция, която я използва, има право да добавя елементи, които са от полза с оглед на нейните собствени вътрешни процеси и приоритети. Така например таблицата може да бъде адаптирана така, че да включва оценка на използването от страна на Комисията на инструментите за по-добро регулиране или политическите аспекти на предложенията на Комисията.

* Не всички въпроси в този образец на таблица за оценка се отнасят за всички институции.

1. Може ли Съюзът да действа? Какво е правното основание и компетентност на планираното действие на Съюза?	
1.1 Кой член или кои членове от Договора се използват в подкрепа на законодателното предложение или политическата инициатива?	
1.2 Каква по характер е компетентността на Съюза, представена в този член от Договора — изключителна, споделена или подпомагаща?	
Субсидиарността не се прилага за области на политиката, в които Съюзът има <u>изключителна</u> компетентност, както е определено в член 3 от ДФЕС. Именно конкретното правно основание определя дали предложението попада в рамките на механизма за контрол на subsidiarity. В член 4 от ДФЕС се определят областите, в които компетентността се споделя между Съюза и държавите членки и в член 6 от ДФЕС се определят областите, за които Съюзът разполага с компетентност само да подкрепя действията на държавите членки.	

2. Принцип на subsidiarity: Защо е необходимо ЕС да предприеме действия?	
2.1 Изпълнява ли предложението процедурните изисквания от Протокол № 2: – Проведени ли са широки консултации преди предлагането на акта? – Има ли подробна декларация с количествени и, по възможност, качествени показатели, които дават възможност за оценка на това дали действието може да бъде постигнато най-добре на равнището на Съюза?	
2.2 Съдържа ли обяснителният меморандум (и всяка оценка на въздействието), придружаващ предложението на Комисията, подходящо основание относно спазването на принципа на subsidiarity?	
2.3. Въз основа на отговорите на въпросите по-долу могат ли целите на предложеното действие да бъдат постигнати в задоволителна степен, ако държавите членки действат сами (необходимо за действие на ЕС)?	
а)	Има ли значителни/осезаеми транснационални/трансгранични аспекти на проблемите, по които се предприемат мерки? Направена ли им е количествена оценка?
б)	Биха ли противоречали националните действия или липсата на действие на равнището на ЕС на основните цели на Договора или биха ли накърнили значително интересите на други държави членки?

в)	До каква степен държавите членки са в състояние или имат възможност да приложат на практика адекватни мерки?
г)	Как проблемът и причините за него (напр. отрицателните външни фактори, въздействие върху други области) варират на националното, регионалното и местното равнище на ЕС?
д)	Широко разпространен ли е проблемът в ЕС или е ограничен до няколко държави членки?
е)	Претоварени ли са държавите членки при постигането на целите на планираната мярка?
ж)	Как се различават мненията/предпочитаните курсове на действие на националните, регионалните и местните органи в целия ЕС?
2.4 Въз основа на отговорите на въпросите по-долу могат ли целите на предложеното действие да бъдат постигнати по-добре на равнището на Съюза поради мащаба или въздействията на това действие (европейска добавена стойност)?	
а)	Има ли ясни ползи от действието на равнището на ЕС?
б)	Има ли икономии от мащаба? Могат ли целите да бъдат изпълнени по-ефективно на равнището на ЕС (по-големи ползи на единичен разход)? Ще се подобри ли функционирането на вътрешния пазар?
в)	Какви са ползите от заместването на различните национални политики и правила с по-еднороден политически подход?
г)	Надминават ли ползите на равнището на ЕС загубата на компетентност на държавите членки и местните и регионалните органи (отвъд разходите и ползите от действието на национално, местно и регионално равнище)?

д)	Ще се подобри ли правната яснота за тези, които трябва да изпълняват законодателството?

3. Пропорционалност: Как следва да действа ЕС	
3.1. Съдържа ли обяснителният меморандум (и оценката на въздействието), придружаващ предложението на Комисията, добро основание във връзка с пропорционалността на предложението и декларация, която дава възможност за оценка на съответствието на предложението с принципа на пропорционалност?	
3.2 Въз основа на отговорите по-долу и наличната информация от оценката на въздействието, обяснителния меморандум или други източници представлява ли предложеното действие добър начин за постигане на планираните цели?	
а)	Ограничена ли е инициативата до онези аспекти, които държавите членки не могат да постигнат в задоволителна степен самостоятелно, и по отношение на които Съюзът може да постигне по-добри резултати?
б)	Оправдана ли е формата на действие на Съюза (избор на инструмент), възможно най-опростена ли е и позволява ли задоволителното постигане и гарантиране на съответствие със заложените цели (напр. избор между регламент, (рамкова) директива, препоръка или други регулаторни методи, като например съвместно регулиране и др.)?
в)	Оставя ли действието на Съюза максимална възможност за вземане на решение на национално равнище, като същевременно чрез него определените цели се постигат в задоволителна степен? (напр. възможно ли е европейското действие да се ограничи до минималните стандарти или да се използва по-малко стриктен инструмент или подход на политиката?).
г)	Поражда ли инициативата финансови или административни разходи за Съюза, за националните правителства, за регионалните или местните органи, за икономическите оператори или за гражданите? Съизмерими ли са тези разходи с целите, които трябва да се постигнат?
д)	При съблюдаване на правото на Съюза взети ли са предвид специални обстоятелства, приложими в отделни държави членки?