



Брюксел, 11.7.2019 г.
COM(2019) 333 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

**ГОДИШЕН ДОКЛАД ЗА 2018 ГОДИНА
ОТНОСНО ПРИЛАГАНЕТО НА ПРИНЦИПИТЕ НА СУБСИДИАРНОСТ И
ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ И ОТНОСНО ОТНОШЕНИЯТА С НАЦИОНАЛНИТЕ
ПАРЛАМЕНТИ**

ГОДИШЕН ДОКЛАД ЗА 2018 ГОДИНА ОТНОСНО ПРИЛАГАНЕТО НА ПРИНЦИПИТЕ НА СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ И ОТНОСНО ОТНОШЕНИЯТА С НАЦИОНАЛНИТЕ ПАРЛАМЕНТИ

1. ВЪВЕДЕНИЕ

В съответствие с член 9 от Протокол № 2 към Договора за Европейския съюз и Договора за функционирането на Европейския съюз Комисията ежегодно представя годишен доклад относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност в законотворчеството на Европейския съюз. От 2005 г. насам Комисията също така взе решение да публикува годишен доклад относно отношенията си с националните парламенти. Предвид важната роля, която изпълняват националните парламенти във връзка с прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност, Комисията реши да обедини двата доклада. С този нов подход ще бъде обърнато по-голямо внимание на мненията на националните парламенти и ще бъде избегнато припокриването между двата годишни доклада. Поради това настоящият 26-и доклад относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност също така обхваща отношенията между Европейската комисия и националните парламенти.

Що се отнася до прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност, най-значимото развитие през 2018 г. бе дейността на Работната група по въпросите на субсидиарността, пропорционалността и принципа „правим по-малко, но по-ефективно“ (наричана по-нататък „работната група“), създадена от председателя Юнкер и ръководена от първия заместник-председател Тимерманс. Нейните констатации дадоха нов тласък на междуинституционалното обсъждане и на конкретни действия с цел да се гарантира, че законодателството на Съюза се разработва и прилага в съответствие с принципите на субсидиарност и пропорционалност. Продължи спадът в броя на мотивираните становища, отчетен в преходните две години, и нито едно предложение на Комисията не бе обект на мотивирани становища от повече от четири национални парламента, което е много под прага за задействане на процедурата „жълт картон“.

Като цяло отношенията с националните парламенти през 2018 г. продължиха да бъдат интензивни и плодотворни. Както изготвените становища в рамките на политическия диалог между Комисията и националните парламенти, така и становищата съгласно системата за ранно предупреждение във връзка със субсидиарността обхващат широк набор от политики и въпроси. Броят на представените становища в рамките на политическия диалог през 2018 г. остана на същото високо ниво както през 2017 г., въпреки че по-голямата част от тях бяха изготвени от малък брой изключително активни камари. От друга страна, през 2018 г. броят на националните парламенти, които не са изготвили никакви становища, се увеличи на осем (десет камари). Същевременно около една трета от всички становища, получени от Комисията, се отнасят до предложения, които не подлежат на контрол на субсидиарността¹, включително редица становища по собствена инициатива, които не са свързани с конкретно предложение на Комисията.

¹ Като например законодателни предложения в области, в които Съюзът разполага с изключителна компетентност, или съобщения и бели книги.

Това показва продължаващия интерес на повечето национални парламенти да работят активно с Комисията по нейните инициативи, включително на ранен, но ориентиран към бъдещето етап от цикъла на политиката, например по следващата многогодишна финансова рамка или по задълбочаването на Икономическия и паричен съюз. Този интензивен обмен също така се характеризира с голям брой посещения, осъществени в националните парламенти от членовете на Комисията, и обратно.

2. ПРИЛАГАНЕ НА ПРИНЦИПИТЕ НА СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ ОТ СТРАНА НА ИНСТИТУЦИИТЕ

2.1. Комисия

Работната група по въпросите на субсидиарността, пропорционалността и принципа „правим по-малко, но по-ефективно“ и последващите действия във връзка с нейните препоръки

В своята реч относно състоянието на Съюза от 12 септември 2017 г. председателят Юнкер обяви създаването на работна група по въпросите на субсидиарността, пропорционалността и принципа „правим по-малко, но по-ефективно“. Ръководени от първия заместник-председател Тимерманс, между януари и юли 2018 г. шестимата членове² на работната група проведоха седем заседания с цел обсъждане на задачите, представени от председателя Юнкер в неговото решение за създаване на работната група:

- По-добро прилагане на принципите на субсидиарност и пропорционалност в дейността на институциите на Съюза, и по-специално в законодателната им дейност.
- Идентифициране на всички области на политиката, в които с течение на времето вземането на решения и/или изпълнението биха могли да бъдат делегирани изцяло или частично отново на държавите членки или да бъдат върнати окончателно в сферата на тяхната компетентност.
- По-добро участие на регионалните и местните органи в изготвянето на политиките на Съюза и предприемането на последващи действия във връзка с тях.

Въз основа на тези обсъждания, на публично изслушване и на информацията, предоставена от многобройни заинтересовани страни, работната група отправи девет препоръки в своя доклад, представен на председателя Юнкер на 10 юли 2018 г.³ Основните препоръки бяха следните:

- Необходим е нов начин на работа с цел създаване на по-добри закони въз основа на общо разбиране за субсидиарността и пропорционалността.
- Необходима е „активна субсидиарност“, за да се предостави по-голяма гласност на местните и регионалните органи и на националните парламенти с цел да се насърчи ангажираността с действията на Съюза.

² Трима членове от национални парламенти, г-н Lopatka (Австрия), г-н Вигенин (България) и г-н Vitsut (Естония), и трима членове от Комитета на регионите, г-н Lambertz (Белгия), г-н Schneider (Германия) и г-н Decoster (Франция). Европейският парламент не се възползва от поканата на Комисията да участва в работната група.

³ https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_bg

- Съюзът следва да използва ресурсите си по-ефективно и да подрежда по приоритет своите действия, но не е обосновано да се делегират правомощия от Договора или цели области на политиката обратно на държавите членки.

В своето съобщение „Принципите на субсидиарност и пропорционалност: засилване на тяхната роля в изготвянето на политиките на ЕС“⁴, прието на 23 октомври 2018 г., Комисията отговори най-общо на работната група. Тя също така призова другите институции, консултативните органи, националните парламенти и други заинтересовани лица да обмислят как ще отговорят на препоръките на работната група.

Комисията:

- ще представя оценки на субсидиарността и пропорционалността по стандартен структуриран начин, като използва общата таблица за оценка, предложена от работната група. Ще бъде постигнат пълен ефект, ако същото се прави и от Европейския парламент, Съвета и националните парламенти;
- ще съсредоточи по-добре усилията си върху получаването на мненията на местните и регионалните органи в консултации и оценки, защото техният опит от първа ръка във връзка с прилагането на законодателството на Европейския съюз е от изключително значение;
- ще проучи по-внимателно съществуващото законодателство от гледна точка на субсидиарността, пропорционалността и ролята на местните и регионалните органи. Това включва делегираните актове и актовете за изпълнение;
- ще помага на националните парламенти да изпълняват по-ефективно своята роля, като, в съгласие с Европейския парламент и Съвета, не отчита почивните дни около Коледа/Нова година в осемседмичния срок, в който националните парламенти могат да изпращат мотивирани становища;
- ще изготвя обобщени отговори, когато четири или повече национални парламенти изготвят мотивирани становища по законодателно предложение на Комисията, но броят им не достига прага за задействане на процедурата „жълт картон“. Така ще бъде обърнато по-голямо внимание на становищата на националните парламенти и ще се добие по-всеобхватна представа за изразените опасения, както и за съображенията на Комисията, като тези отговори също така ще бъдат достъпни за обществеността и съзаконодателите.

В своето съобщение от 15 април 2019 г. относно прегледа на програмата за по-добро регулиране⁵ Комисията посочи действията, които планира да предприеме при изготвянето на своите законодателни предложения.

На 15—16 ноември 2018 г. първият заместник-председател Тимерманс представи подхода на Комисията в рамките на конференция относно „Субсидиарността като основополагащ принцип на Европейския съюз“, организирана от австрийското председателство в Брегенц.

⁴ COM(2018) 703.

⁵ COM(2019) 178.

На 20 декември 2018 г. в рамките на политическия диалог Комисията получи първо становище от полския *Senat* във връзка със съобщението ѝ от 23 октомври. Полският *Senat* изрази подкрепа за намеренията на Комисията, но същевременно поиска при следващото преразглеждане на Договорите да бъде подсилена допълнително ролята на националните парламенти⁶.

По-добро регулиране — анализ на субсидиарността и пропорционалността

През 2018 г. Комисията продължи да прилага усъвършенстваната си програма за по-добро регулиране и да интегрира принципите на субсидиарност и пропорционалност във всички етапи от изготвянето на нейните политики въз основа на подобрени насоки, публикувани през 2017 г. Уебпорталът „Споделете мнението си“⁷ беше допълнително подобрен, така че да включва единна точка за достъп на гражданите и заинтересованите страни до участие в изготвянето на политиките на Комисията. Комисията също така продължи да оценява съществуващите законодателни актове и рамки на политиката преди представянето на предложения за преработването им. Оценяването включва оценки на това дали съществуващите мерки на политиката са все още целесъобразни и до каква степен са в съответствие с принципите на субсидиарност и пропорционалност.

Уебсайтът на Комисията „Облекчете товара — споделете мнението си“⁸ и платформата на Програмата за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT)⁹ също предоставят на обществеността и заинтересованите страни възможност за комуникация с Комисията относно евентуална прекомерна тежест или неефективност на съществуващото законодателство на Съюза, която може да включва аспекти, свързани със субсидиарността и пропорционалността. През 2018 г. платформата REFIT изготви 20 становища с препоръки до Комисията относно начини за опростяване и намаляване на регулаторната тежест на съществуващото законодателство на Съюза¹⁰. Комисията работи по тези препоръки по-специално чрез изпълнението на работните си програми.

Насоките за по-добро регулиране и придружаващият ги инструментариум¹¹ изискват от Комисията да извършва анализ на субсидиарността, когато се обмисля нова инициатива в области, в които Съюзът не разполага с изключителна компетентност, и когато се оценяват значимостта и европейската добавена стойност на съществуваща мярка за намеса. Комисията анализира субсидиарността както на законодателните, така и на незаконодателните инициативи.

Целта на анализа е да се прецени:

1. дали действията на национално, регионално или местно равнище са достатъчни за постигане на съответната цел, както и

⁶ През първото тримесечие на 2019 г. бяха получени допълнителни, като цяло положителни становища на други камари.

⁷ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_bg

⁸ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/lighten-load_bg

⁹ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform/refit-platform-work-progress_bg. От създаването си през 2015 г. насам платформата REFIT е изготвила 89 препоръки.

¹⁰ http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/contributions_bg.htm

¹¹ https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox_bg

2. дали действията на равнището на Съюза ще осигурят добавена стойност в сравнение с действията от страна на държавите членки.

Съгласно принципа на пропорционалност съдържанието и формата на действията на Съюза не трябва да надхвърлят необходимото за постигане на целите на Договорите. Спазването на принципа на пропорционалност означава да се гарантира, че подходът и степента на дадена регулаторна намеса съответстват на преследваната цел. Във всички оценки на въздействието, оценки и проверки за пригодност следва да се извършва ясен анализ на прилагането на принципа на пропорционалност.

Оценки на въздействието

През 2018 г. Комитетът за регулаторен контрол¹² (наричан по-нататък „Комитетът“) извърши проверки на 75 оценки на въздействието и изготви становище¹³ за всеки от тези случаи. В 16 случая анализът за субсидиарност и европейска добавена стойност трябваше да бъде подобрен, докато в 47 становища се съдържаха забележки относно анализа за пропорционалност и сравняването на вариантите на политиката. Следните примери илюстрират как Комитетът е правил оценка на субсидиарността и пропорционалността през 2018 г. и как е помогнал на Комисията за подобряване на анализа на спазването на тези принципи в предложенията:

- Вследствие на осъществявания от Комитета контрол **обхватът** на предложението на Комисията относно **нелоялните търговски практики** бе **ограничен** до асиметричните отношения при договаряне с малки и средни предприятия (МСП), вместо да покрие цялата **верига за доставки на хранителни продукти**¹⁴.
- В положителното си становище с резерви относно **незаконното онлайн съдържание**¹⁵ Комитетът постави под въпрос пропорционалността на предвидените варианти на политика, като посочи, че те не отговарят на обхвата на интервенцията. Последната бе насочена към терористично онлайн съдържание, но базовият сценарий и вариантите на политика не отразяваха правилно тази насоченост. Оценката на въздействието също трябваше да отразява по-добре въпроса защо е по-неотложно да се предприемат допълнителни действия във връзка с терористичното съдържание, отколкото по отношение на друго незаконно съдържание. В резултат на това оценката на въздействието беше преработена и **вариантите на политиката бяха адаптирани, за да се гарантират по-добра насоченост и по-подробно съдържание**.
- В отрицателното си становище относно **защитата на лицата, сигнализиращи за нередности**¹⁶, Комитетът постави под въпрос анализа на субсидиарността в

¹² Комитетът за регулаторен контрол е съставен от председател (на равнище генерален директор) и шестима щатни членове, трима от които не са от Комисията. 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 проверките за пригодност и на по-значимите оценки. Субсидиарността и пропорционалността са част от тези проверки на качеството. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_bg.

¹³ Становищата се публикуват заедно с оценки на въздействието при приемането на инициативите от страна на Комисията.

¹⁴ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2018/EN/SEC-2018-182-3-EN-MAIN-PART-1.PDF>

¹⁵ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2018/EN/SEC-2018-397-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

¹⁶ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2018/EN/SEC-2018-198-3-EN-MAIN-PART-1.PDF>

оценката на въздействието и поиска той да бъде подобрен. В резултат на това в преработената оценка на въздействието бе представена обосновка за действие на Европейския съюз в отсъствието на достатъчни национални закони или на съществуващи европейски законодателни актове относно сигнализирането за нередности. **Трансграничното измерение бе подчертано и илюстрирано по-добре**, като по този начин бе демонстрирана необходимостта от действие на равнището на Европейския съюз.

- Що се отнася до **програмата „Цифрова Европа“**¹⁷, която представлява част от многогодишната финансова рамка за периода 2021—2027 г., Комитетът счете, че в оценката на въздействието е следвало да се обърне повече внимание на ангажиментите на държавите членки за съвместно инвестиране и за принос с активи към съвместна инфраструктура на европейско равнище. В оценката на въздействието е следвало също така да се идентифицира по-добре искането на държавите членки, научноизследователската общност и частния сектор за координиране на техните научноизследователски и учебни дейности. Оценката е следвало да демонстрира как програмата за финансиране би помогнала за осъществяване на това искане. В отговор на опасенията от страна на Комитета съдържащият се в преработената оценка на въздействието **раздел относно участието на държавите членки бе разширен и пререструктуриран, така че да отговаря на петте части на програмата.**

Оценки и проверки за пригодност

Субсидиарността и пропорционалността бяха елементи от ключово значение и за ретроспективните оценки и проверки за пригодност, с които се оценява дали европейските действия постигат очакваните резултати по отношение на ефикасността, ефективността, съгласуваността, значимостта и европейската добавена стойност. През 2018 г. Комисията финализира около 70 оценки, включително три проверки за пригодност (оценки на по-широкообхватни области на политиката). Трите проверки за пригодност се отнасяха до законодателството в областта на морското дело, законната миграция и химикалите (с изключение на REACH).

През 2018 г. Комитетът за регулаторен контрол провери 10 по-значими оценки и проверки за пригодност. В седем от тях той отправи препоръки за подобрения в категорията „значимост и европейска добавена стойност/субсидиарност“, включително относно законната миграция, рибарството и морското дело, екологизирането на Общата селскостопанска политика и стратегията на Европейския съюз за адаптиране към изменението на климата. Този контрол спомогна да се подобри анализът по отношение на принципите на subsidiarity и proportionality, който Комисията извършва в оценките и проверките за пригодност¹⁸.

2.2. Европейски парламент

През 2018 г. Европейският парламент получи по официален път 473 документа от националните парламенти съгласно Протокол № 2 относно прилагането на принципите на

¹⁷ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2018/EN/SEC-2018-289-1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

¹⁸ Повече информация относно проверките за пригодност може да се намери на уебсайта на платформата REFIT: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform/refit-platform-work-progress_bg.

субсидиарност и пропорционалност¹⁹. 46 от тях бяха мотивирани становища, а останалите 427 бяха други документи (в които не се повдигат въпроси, свързани със спазването на принципа на субсидиарност). За сравнение през 2017 г. на Европейския парламент бяха предадени официално 49 мотивирани становища и 372 други документа. Съотношението на мотивираните становища към другите документи продължава да бъде ниско, което показва, че националните парламенти не гледат на механизма за контрол на субсидиарността като на средство за разтакаване на законотворческия процес на Европейския съюз, а като на начин за изразяване на техните мнения и безпокойства²⁰.

Съгласно приложение V към Правилника за дейността на Европейския парламент хоризонталната отговорност за гарантиране на спазването на принципа на субсидиарност носи Комисията по правни въпроси (JURI). На всеки шест месеца, въз основа на ротационен принцип сред политическите групи, като постоянен докладчик относно субсидиарността се назначава член на комисията JURI. Г-н Sajjad Karim (Група на европейските консерватори и реформисти) беше назначен като постоянен докладчик през първото полугодие на 2018 г., а през второто полугодие това място бе заето от г-н Gilles Lebreton (група „Европа на нациите и свободите“). Мотивираните становища, които се получават и потвърждават като такива от комисията, се включват с информационна цел в програмата на първото възможно заседание на комисията JURI.

Освен това комисията JURI редовно изготвя доклад във връзка с годишния доклад на Комисията относно субсидиарността и пропорционалността. По изключение най-новият доклад във връзка с годишния доклад относно субсидиарността и пропорционалността обхваща 2015 и 2016 г. Този доклад, изготвен от г-жа Mady Delvaux (Група на социалистите и демократите), бе приет на пленарното заседание на 18 април 2018 г.²¹

Комисията по правни въпроси също така дава своя принос за двугодишните доклади, изготвени от Конференцията на комисиите по европейските въпроси на парламентите на Европейския съюз (КОСАК)²² по теми, свързани със субсидиарността и пропорционалността. По-специално в отговор на 29-ия двугодишен доклад на КОСАК и с оглед на нейната резолюция от 17 май 2017 г. комисията JURI потвърди отново, че процесът по проверка на субсидиарността би могъл да бъде подобрен при евентуален преглед на Договорите, така че да се подобри неговата ефективност²³. Например би могло да се обмисли дали мотивираните становища следва да бъдат ограничени до проверка на основанията за субсидиарност или дали следва също така да включват оценки на пропорционалността, както и какъв следва да бъде ефектът в случаите, когато се достигне прагът за тези процедури в съответствие с член 7, параграф 2 от Протокол № 2.

¹⁹ За процедурата, по която Европейският парламент разглежда мотивирани становища на националните парламенти, вж. Годишния доклад за 2016 г. относно субсидиарността и пропорционалността, раздел 2.3.

²⁰ Всички документи, представени от националните парламенти, са достъпни в Connect — базата данни на Европейския парламент за документи, представени от националните парламенти: <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/connect/welcome.html>

²¹ http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0120_BG.html

²² По отношение на КОСАК вж. раздел 5 по-долу.

²³ Вж. отговора на Европейския парламент в приложението към 29-ия двугодишен доклад на английски език (стр. 346),

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc565f936fe0165fc71d02603b4&appLng=BG>

Комисията JURI също така предложи осемседмичният срок, в рамките на който националните парламенти трябва да изготвят мотивирани становища, да може да бъде удължен при посочване на надлежно обосновани причини (например природни бедствия и ваканционни периоди). Това би могло да се постигне чрез политическо споразумение между институциите на Европейския съюз и националните парламенти. В допълнение към това комисията JURI предложи Комисията, заедно с националните парламенти, да обмисли възможността да изготви незадължителни насоки, за да помогне на националните парламенти да оценяват спазването на принципите на субсидиарност и пропорционалност, без да се подронва тяхната свобода на действие.

Службата на Европейския парламент (ЕП) за парламентарни изследвания също продължи да оказва съдействие на Европейския парламент при 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 регионите²⁴;
- чрез мерки, гарантиращи цялостното спазване 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 ДФЕС, както и на разходите, свързани с липсата на действия на равнището на Европейския съюз; както и
- чрез внимателно разглеждане на аспектите на субсидиарността и пропорционалността при изготвянето на оценки на въздействието, като се поставя ударение по-скоро върху добавената стойност на Европейския съюз, отколкото върху националните разходи или действията на национално равнище.

2.3. Европейски съвет и Съвет на Европейския съюз

В заключенията, които прие на заседанието си на 14 декември 2018 г. в контекста на доизграждането на програмата за единния пазар на Европейския съюз²⁵, Европейският съвет настоя „за изпълнение и прилагане, на всички равнища на управление, на взетите решения и приетите правила, както и за спазване на стандартите и гарантиране на интелигентното прилагане на принципите за по-добро регулиране, *включително на принципите на субсидиарност и пропорционалност*“. В тези заключения Европейският съвет също така приветства съвместния доклад относно консултациите с гражданите с оглед на изготвянето на следващата стратегическа програма на лидерите. В този

²⁴ През 2018 г. Европейският парламент изготви 64 първоначални оценки на оценки на въздействието на Комисията, една подробна оценка на оценка на въздействието на Комисията и една пълна оценка на въздействието, 17 последващи европейски оценки на въздействието, 6 други последващи оценки и 4 документа за текущо изпълнение в тази връзка. Освен това той изготви три доклада относно цената на „отказа от Европа“, шест оценки на европейската добавена стойност и един анализ на разходите и ползите.

²⁵ Документ № 17/18 на Европейския съвет, точки II/2 и IV/15, достъпен на следния адрес: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17-2018-INIT/bg/pdf>.

съвместен доклад, представен от името на австрийското председателство и предстоящото румънско председателство на Съвета на Европейския съюз (наричан по-нататък „Съветът“), се подчертава значението на принципа на субсидиарност²⁶.

В своите заключения от 30 ноември 2018 г. относно специален доклад № 16/2018 на Европейската сметна палата, озаглавен „Последващ преглед на законодателството на ЕС — системата е добре разработена, но е непълна“²⁷, Съветът *„подчерта значението на Междуинституционалното споразумение за по-добро законотворчество [...], заложените в него цели като законодателен акцент върху областите с най-голяма добавена стойност за европейските граждани, опростяване на законодателството на Съюза и предотвратяване на свръхрегулирането, и принципи като субсидиарност, пропорционалност, правна сигурност и прозрачност“*.

Съгласно член 4 от Протокол № 2 към Договорите Съветът изпраща на националните парламенти всички проекти на законодателни актове (и изменени проекти), инициирани от група държави членки, от Съда на Европейския съюз, от Европейската централна банка или от Европейската инвестиционна банка. В допълнение към това съгласно член 6 от Протокол № 2 председателят на Съвета изпраща всяко становище на национален парламент относно проект на законодателен акт, инициран от група държави членки, до правителствата на тези държави членки. Аналогично председателят на Съвета също така изпраща становищата на националните парламенти относно проекти на законодателни актове, инициирани от Съда, от Европейската централна банка или от Европейската инвестиционна банка, до съответната институция или орган.

През април 2018 г. Съветът изпрати на националните парламенти искане от Съда за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Протокол № 3 относно статута на Съда на Европейския съюз съгласно член 281 от ДФЕС²⁸. През октомври 2018 г. той изпрати на националните парламенти искане от Европейската инвестиционна банка до Съвета за изменение на Устава на Европейската инвестиционна банка въз основа на специалната законодателна процедура, предвидена в член 308 от ДФЕС²⁹.

В допълнение към задълженията си по Договора Съветът също така държи държавите членки в течение във връзка със становищата на националните парламенти относно законодателните предложения на Комисията. През 2018 г. Генералният секретариат на Съвета изпрати на делегациите 36 мотивирани становища, получени съгласно Протокол № 2, и 200 становища, изготвени в рамките на политическия диалог³⁰.

²⁶ Документ № 14535/18 на Съвета, стр. 7, достъпен на следния адрес: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14535-2018-INIT/bg/pdf>

²⁷ Документ № 14137/18 на Съвета, стр. 3, достъпен на следния адрес: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14137-2018-INIT/bg/pdf>.

²⁸ 2018/0900 (COD) — документ № 7586/18 на Съвета, достъпен на следния адрес: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7586-2018-INIT/bg/pdf>

²⁹ 2018/0811 (CNS) — документ № 13166/18 на Съвета, достъпен на следния адрес: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13166-2018-INIT/bg/pdf>

³⁰ 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. Вж. също бележка под линия 45.

2.4. Комитет на регионите³¹

2018 г. бе белязана от дейността на Работната група по въпросите на субсидиарността, пропорционалността и принципа „правим по-малко, но по-ефективно“³², в рамките на която делегацията на Европейския комитет на регионите (наричан по-нататък „Комитетът“) подчерта значението на местните и регионалните органи във връзка с наблюдението на субсидиарността и пропорционалността и в процеса на вземане на решения в Европа като цяло.

Според Комитета дейността на работната група доведе до значителна промяна в начина, по който се възприемат субсидиарността и пропорционалността в рамките на Европейския съюз, и подчерта необходимостта от нов подход към изготвянето на политиките на Европейския съюз. След приключването на мандата на работната група Комитетът неколккратно изрази своята ангажираност за такъв нов подход, наречен „Активна субсидиарност — нов начин на работа“, по-специално в декларацията³³, приета от неговото Бюро на 14 септември 2018 г. Комитетът също така предприе конкретни стъпки и действия за прилагане на този подход за „активна субсидиарност“ в рамките на своята консултативна и политическа дейност.

Значим пример за тези усилия е пилотният проект за мрежа от регионални центрове за оценка на прилагането на законодателството на Европейския съюз³⁴. Проектът бе сред препоръките, посочени в окончателния доклад на работната група, и бе одобрен от Бюрото на Комитета на 8 октомври 2018 г. Основната му цел е канализиране на местния и регионалния опит по отношение на прилагането на европейската политика, така че да се повиши добавената стойност на законодателните актове на Съюза. Планира се пилотната фаза да продължи две години, като в нея участват 20 региона, а началото от политическа гледна точка бе обявено на осмата европейска среща на високо равнище на регионите и градовете, проведена на 14—15 март 2019 г. в Букурещ.

През 2018 г. Комитетът отново изпълни работната програма в областта на субсидиарността, представляваща неговият основен инструмент за наблюдение на субсидиарността. Първоначално от работната програма на Комисията за 2018 г. бяха избрани пет приоритетни инициативи и пет допълнителни инициативи. Поради дейността на делегацията на Комитета в работната група обаче редовните дейности на Комитета за наблюдение на субсидиарността бяха преустановени за първото полугодие на 2018 г. Като част от преработената работна програма в областта на субсидиарността за второто полугодие на 2018 г.³⁵ бяха наблюдавани две приоритетни инициативи от първоначално избраните пет.

³¹ По-подробно описание на дейностите, свързани със субсидиарността, се съдържа в годишния доклад относно субсидиарността за 2018 г., изготвен от Комитета на регионите, който ще се публикува след приемането му от Бюрото на Комитета на регионите на адрес: <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>

³² По отношение на дейността на тази работна група вж. също раздел 2.1.

³³ Декларация на Бюрото за прилагане на принципите на субсидиарност и пропорционалност, COR-2018-03130-00-02-DECL-TRA.

³⁴ Последващи действия във връзка с препоръките на Работната група по въпросите на субсидиарността: Пилотен проект за мрежа от регионални центрове за оценка на прилагането на законодателството на ЕС, COR-2018-03132-05-00-NB-TRA.

³⁵ COR-2018-01703-09-00-NB-TRA.

Освен това в съответствие със своя Правилник за дейността Комитетът оцени спазването на принципите на субсидиарност и пропорционалност в законодателните предложения, по които представи становища³⁶. През 2018 г. той изготви 78 становища, от които 40 бяха свързани със законодателно предложение, 35 включваха оценка на спазването на принципа на субсидиарност, а 33 включваха оценка на спазването на принципа на пропорционалност.

Експертната група по въпросите на субсидиарността проведе две консултации относно приоритетните инициативи в работната програма в областта на субсидиарността през второто полугодие на 2018 г., за да подпомогне работата на докладчиците.

Пакетът за социална справедливост³⁷ бе първата от приоритетните инициативи, включени в работната програма в областта на субсидиарността през второто полугодие на 2018 г. Координационната група по въпросите на субсидиарността подчерта, че следва да се постави акцент върху законодателните инициативи, свързани със създаването на Европейски орган по труда, публикувани на 13 март 2018 г.³⁸ Поради това бе проведена консултация с Експертната група по въпросите на субсидиарността относно законодателното предложение за създаване на Европейски орган по труда, като повечето експерти изразиха загриженост във връзка с прилагането на принципа на субсидиарност, но не счетоха, че това предложение представлява явно нарушение на този принцип.

Основният проблем, изтъкнат в представените мнения, е дали новият Европейски орган по труда действително представлява по-добра алтернатива от гледна точка на мащаба и ефекта на един подсилен механизъм за сътрудничество между националните органи. В становището се заключава, че: „принципът на субсидиарност трябва да се спазва изцяло на всички етапи на развитие на Европейския орган по труда и трябва да се зачитат всички национални правомощия по въпроси на трудовата и социалната политика“, като се отбелязва, че Европейският орган по труда трябва да зачита евентуалните различни модели и приоритети на държавите членки на пазара на труда.

Многогодишната финансова рамка бе втората приоритетна инициатива в работната програма в областта на субсидиарността за второто полугодие на 2018 г. Единственото предложение от пакета със законодателни предложения, по отношение на което бяха изразени опасения, беше Предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно защитата на бюджета на Съюза в случаите на широко разпространено незачитане на принципите на правовата държава в държавите членки³⁹, като бе подчертано, че не е налице оценка на въздействието и че поради значението на това предложение и неговото напълно ново съдържание това следва да се счита за основен процедурен недостатък. Макар че в становището се „приветства намерението на Комисията да въведе три вида нови собствени ресурси“, в него се посочва, че Комитетът на регионите „отбелязва със съжаление, че в своето предложение за въвеждането на нови собствени ресурси Комисията не е отчела в достатъчна степен спазването на принципа на субсидиарност и не е оценила потенциалното въздействие на предложението върху финансовата ситуация на местните и регионалните власти“. Комисията отговори, че

³⁶ Член 55, параграф 2 от Правилника за дейността, ОВ L 65, 5.3.2014 г., стр. 41.

³⁷ COM(2018) 131 и COM (2018) 132.

³⁸ COM(2018) 131.

³⁹ COM(2018) 324.

въвеждането на нови ресурси ще намали участието на държавите членки въз основа на brutния национален доход, както и че принципът на споделяне на обща данъчна основа между Европейския съюз и държавите членки, като например данъкът върху добавената стойност, е добре установена практика.

Освен приноса на Експертната група по въпросите на субсидиарността за подбора и анализа на приоритетните инициативи от работната програма в областта на субсидиарността за второто полугодие на 2018 г., с тази група бяха проведени консултации и с цел улесняване на дейността на Работната група по въпросите на субсидиарността, пропорционалността и принципа „правим по-малко, но по-ефективно“. Консултации с експертите бяха проведени по задача а) от мандата на работната група, по-специално по таблицата за оценка на субсидиарността, като резултатите бяха включени в приноса на членовете на Комитета на третото заседание на работната група, проведено на 15 март 2018 г.

Координационната група по въпросите на субсидиарността, която подпомага дейността на делегацията на Комитета в работната група, проведе пет заседания през 2018 г., което е повече в сравнение с предходните години. На 28 май 2018 г. Комитетът организира изслушване на работната група с цел подпомагане на нейната дейност. Това изслушване даде възможност на заинтересованите страни да споделят своите опасения и предложения директно с работната група и осигури информация, която бе включена в окончателния доклад на работната група.

Мрежата за наблюдение на субсидиарността⁴⁰ продължи да представлява важен инструмент за дейностите за наблюдение на субсидиарността от страна на Комитета. Промените във връзка с мрежата бяха незначителни в сравнение с 2017 г., като броят на партньорите в края на 2018 г. се увеличи от 155 на 156. Единственият нов партньор от 2018 г. беше община Мая от Португалия.

През 2018 г. дейността на платформата REGPEX⁴¹ на Мрежата за наблюдение на субсидиарността продължи да се разширява. Подмрежата на Мрежата за наблюдение на субсидиарността, достъпна за парламенти и правителства на региони със законодателни правомощия, се използва все повече, като през 2018 г. бяха представени 95 становища. Това представлява изключително съществено увеличение спрямо предходните години (66 становища през 2017 г., 28 през 2016 г.), което би могло да отразява нарастващата политическа значимост на субсидиарността и пропорционалността в рамките на Европейския съюз. Предложенията, които получиха най-много реакции от партньорите в REGPEX, бяха Предложението за директива относно качеството на водите, предназначени

⁴⁰ Мрежата за наблюдение на субсидиарността, <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/thesmn/Pages/default.aspx>, бе създадена през април 2007 г. с цел улесняване на обмена на информация между местните и регионалните органи и равнището на Съюза по отношение на различни документи, както и на законодателни и политически предложения на Комисията. Тя служи като точка за достъп, която позволява на всички нейни партньори не само да получават информация, но и да изразяват своите мнения.

⁴¹ Подмрежата на Мрежата за наблюдение на субсидиарността за регионални събрания със законодателни правомощия, <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>, служи за подпомагане на участието на нейните партньори в ранната фаза на законодателната процедура на Европейския съюз (периода по системата за ранно предупреждение).

за консумация от човека⁴², и Предложението за решение относно Механизъм за гражданска защита на Съюза⁴³, като и по двете бяха представени по шест становища.

2.5. Съд на Европейския съюз

През 2018 г. Съдът постанови едно решение във връзка със зачитането на принципите на субсидиарност и пропорционалност от страна на законодателя на Съюза. Съдът потвърди, че тези принципи са спазени. Такъв беше случаят с решението по дело *Swedish Match AB* от 22 ноември 2018 г.⁴⁴ (дело C-151/17), в рамките на което Съдът потвърди валидността на Директива 2014/40/ЕС на Европейския парламент и на Съвета за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно производството, представянето и продажбата на тютюневи и свързани с тях изделия в контекста на тези принципи.

По отношение на принципа на пропорционалност в решението по преюдициалното запитване бе потвърдено, че въз основа на научни изследвания и в съответствие с голямата свобода на преценка, която има в това отношение, както и с принципа на предпазните мерки, законодателят на Съюза е могъл да приеме, че пускането на пазара на тютюневи изделия за орална употреба би създадо рискове за общественото здраве. Що се отнася до целесъобразността на забраната за пускане на пазара на тютюневите изделия за орална употреба за постигането на целта да се гарантира високо равнище на защита на общественото здраве, Съдът счете, че Директивата не надхвърля явно необходимото за постигането на целта да се гарантира високо равнище на защита на общественото здраве.

При отчитане на принципа на субсидиарност Съдът отбеляза, че Директива 2014/40/ЕС има двойна цел, а именно да се улесни безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар на тютюневи изделия, като същевременно се осигури високо равнище на защита на човешкото здраве.

Предвид взаимозависимостта на двете цели, законодателят на Съюза е можел с право да приеме, че неговите действия трябва да включват установяването на режим за пускането на тютюневи изделия за орална употреба на пазара на Съюза, както и че двойната цел може да бъде по-добре постигната на равнището на Съюза. По-специално Съдът счете, че дори да се предположи, че втората от тези цели може да бъде по-добре постигната на равнището на държавите членки, това не променя факта, че работата за постигането на посочената цел на такова равнище вероятно би довела до затвърждаване на ситуации, при които едни държави членки разрешават пускането на пазара на тютюневи изделия за орална употреба, докато други го забраняват. Това е в пълно противоречие с първата цел на Директива 2014/40/ЕС, а именно подобряване на функционирането на вътрешния пазар на тютюневи и свързани с тях изделия.

⁴² COM(2017) 753.

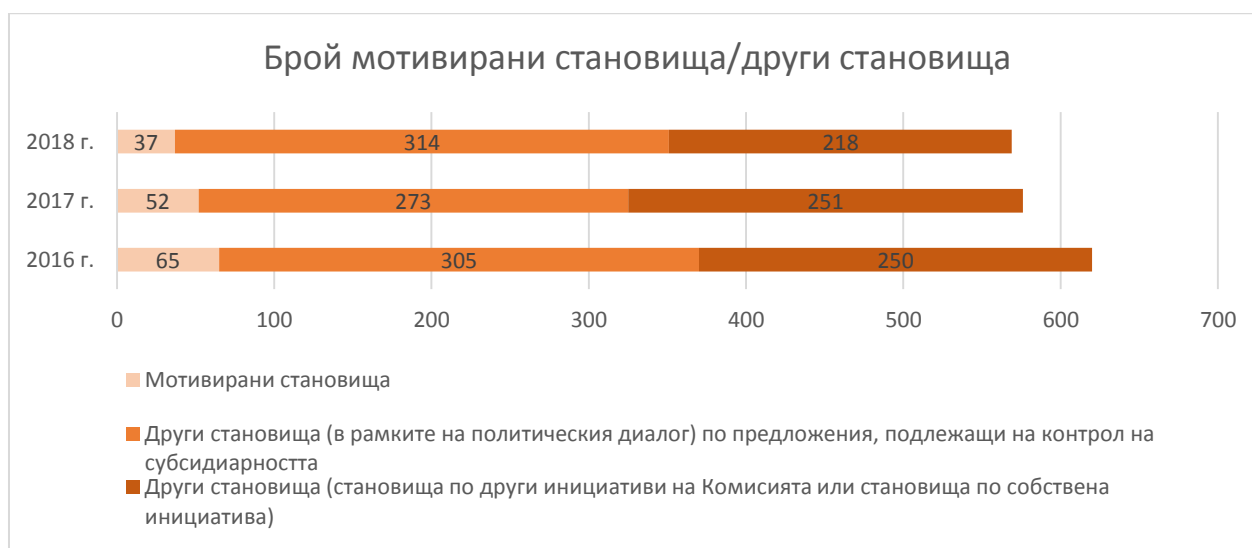
⁴³ COM(2017) 772.

⁴⁴ Решение от 22 ноември 2018 г., C-151/17 (преюдициално запитване от High Court of Justice — Англия и Уелс) — Queen's Bench Division (Administrative Court) — Обединеното кралство) — *Swedish Match AB/Secretary of State for Health*, EU:C:2018:938.

3. ПРИЛАГАНЕ НА МЕХАНИЗМА ЗА КОНТРОЛ НА СУБСИДИАРНОСТТА ОТ СТРАНА НА НАЦИОНАЛНИТЕ ПАРЛАМЕНТИ

3.1. Преглед

През 2018 г. Комисията получи 37 **мотивирани становища** от националните парламенти⁴⁵, което е значително по-малко в сравнение с 2016 г. (65) 2017 г. (52). Общият брой на получените становища през 2018 г. е почти същият като в предходните години (576 през 2017 г., 569 през 2018 г.), което означава, че дялът на мотивираните становища от общия брой на получените становища продължава да намалява, като спада от 10,5 % през 2016 г. и 9 % през 2017 г. на 6,5 % през 2018 г. Дялът на мотивираните становища от общия брой на становищата във връзка с предложенията на Комисията, подлежащи на механизма за контрол на субсидиарността, също намаля рязко от 17,6 % (65/370) през 2016 г. и 16 % (52/325) през 2017 г. на 10,5 % (37/351) през 2018 г.



Получените 37 мотивирани становища през 2018 г. се отнасят до 22 различни предложения или пакети (вж. приложение 1). По нито едно предложение или пакет не са получени повече от четири мотивирани становища (с между пет и седем гласа). Това е в противоречие със ситуацията през 2016 г., когато по предложението за преработване на Директивата относно командироването на работници бяха получени 14 мотивирани становища и бе задействана процедурата „жълт картон“, и през 2017 г., когато по предложението относно вътрешния пазар на електроенергия бяха внесени 11 мотивирани становища, като не се стигна до задействане на тази процедура. Предложенията, по които бяха получени най-много мотивирани становища, бяха свързани с преработването на

⁴⁵ Тази цифра се отнася до общия брой на становищата, получени от парламентарните камари съгласно Протокол № 2 към Договорите. Мотивирано становище, отнасящо се до повече от едно предложение на Комисията, се брой само като едно мотивирано становище за статистически цели, докато когато се определя дали по отношение на дадено предложение на Комисията е достигнат прагът за жълт/оранжев картон, такова мотивирано становище се брой като едно мотивирано становище за всяко от обхванатите предложения. За разлика от това, Европейският парламент брой мотивираните становища въз основа на обхванатите предложения.

Директивата за питейната вода, с данъчното облагане на цифровите дейности в Съюза и с оптимизирането на мерките за постигане на напредък по осъществяването на трансевропейската транспортна мрежа. По всяко от тези предложения бяха внесени четири мотивирани становища. Те са описани по-подробно в раздел 3.2.

Макар че в мотивираните становища, изпратени от националните парламенти, като цяло се поставя под въпрос добавената стойност на предложеното действие на европейско равнище в сравнение с действие на национално, регионално или местно равнище, също така следва да се посочи, че за разлика от това в мотивираното становище, изготвено от френската *Assemblée nationale* относно стратегическите планове по линия на общата селскостопанска политика⁴⁶, се съдържа възражение срещу прекомерното делегиране на правомощия на държавите членки и се посочва, че политиката би се изпълнявала по-ефективно на равнището на Съюза.

Спадът на общия брой мотивирани становища, изготвени през 2018 г., отразява подобен спад на броя на мотивираните становища, изготвени от отделни камари. През 2018 г. 14 от общо 41 камари представиха мотивирани становища (в сравнение с 26 камари през 2016 г. и 19 през 2017 г.). Камарата, изготвила най-голям брой мотивирани становища, е шведският *Riksdag*. Само той е изготвил 12 мотивирани становища, т.е. повече от една трета от всички мотивирани становища. Другите камари, изготвили мотивирани становища през 2018 г. и подредени по азбучен ред на държавите членки, са: австрийският *Bundesrat* (3), британските *House of Commons* (2) и *House of Lords* (1), германският *Bundestag* (2), датският *Folketing* (2), ирландските *Dáil u Seanad Éireann* (4)⁴⁷, италианският *Senato della Repubblica* (1), малтийската *Kamra tad-Deputati* (1), нидерландската *Tweede Kamer* (1), френският *Sénat* (2), френската *Assemblée nationale* (1), чешката *Poslanecká sněmovna* (4) и чешкият *Senát* (1).

3.2. Основни случаи

В настоящия раздел се представят трите индивидуални предложения/пакети, по които бяха получени най-много мотивирани становища през 2018 г. (по четири за всяко предложение).

- *Предложение за изменение на Директивата за питейната вода*

На 1 февруари 2018 г. Комисията предложи да преработи Директивата относно качеството на водите, предназначени за консумация от човека⁴⁸. По това предложение бяха получени четири мотивирани становища⁴⁹.

⁴⁶ COM(2018) 392.

⁴⁷ *Dáil u Seanad Éireann* представиха четири съвместни мотивирани становища.

⁴⁸ COM(2017) 753.

⁴⁹ От австрийския *Bundesrat*, чешката *Poslanecká sněmovna*, ирландските *Dáil u Seanad Éireann* и британската *House of Commons*. Освен това Комисията получи четири становища в контекста на политическия диалог, а именно от чешкия *Senát*, германския *Bundesrat*, португалската *Assembleia da República* и румънския *Senat*. Всички те подкрепиха приемането на мерки на равнището на Съюза, но три от тях (с изключение на становището на португалската *Assembleia da República*) също така изразиха загриженост във връзка с пропорционалността. Предложението като цяло бе критикувано в становищата, изпратени от регионалните парламенти (вж. раздел 2.4 по-горе).

Австрийският *Bundesrat* постави под въпрос ползата от предложените разпоредби относно оценката на опасностите и информацията за обществеността, както и съвместимостта на разпоредбите относно достъпа до правосъдие с австрийската правна система. Ирландските *Dáil u Seanad Éireann* заявиха, че предложението ограничава ненужно обхвата на националните процеси на вземане на решения и че в него не се отчитат съществуващите договорености на национално равнище и местните и регионалните интереси. Британската *House of Commons* посочи, че в предложението не е обяснена по-голямата полза от действието на европейско равнище и че на държавите членки се предоставя твърде малка свобода на действие във връзка с прилагането на новите разпоредби, особено по отношение на изискването за осигуряване на достъп до питейна вода на обществени места. Чешката *Poslanecká sněmovna* счете, че качеството на водите и въпросите, свързани със свободен и безплатен достъп до вода на обществени места, биха могли да се постигнат в достатъчна степен от държавите членки на централно, регионално и местно равнище.

В своите отговори на изразените безпокойства на националните парламенти във връзка със субсидиарността Комисията изтъкна, че предложението ѝ за преработване на Директивата за питейната вода представлява отговор от нейна страна на първата успешна Европейска гражданска инициатива „Право на вода“ (Right2Water) и на резолюция на Европейския парламент, в която Комисията се призовава да представи законодателни предложения в съответствие с основната цел на Европейската гражданска инициатива⁵⁰. Освен това с предложението се предприемат действия във връзка с Програмата на ООН до 2030 г. В допълнение към това оценката на Директивата за питейната вода⁵¹ потвърди стойността на законодателството в областта на питейната вода на европейско равнище. Поради това Комисията поддържа позицията, че целта на предложението — опазване на здравето на човека чрез осигуряване на висококачествена питейна вода на гражданите в цяла Европа — би могла да се постигне по-добре на европейско равнище. Комисията също така припомни, че предложението предоставя на държавите членки широка свобода на действие при транспонирането на Директивата в национално законодателство и прилагането ѝ.

- *Предложения за директиви относно данъчното облагане на цифровите дейности в Съюза*

На 21 март 2018 г. Комисията прие Предложение за директива за определяне на правилата относно корпоративното данъчно облагане на значително цифрово присъствие⁵² и Предложение за директива относно общата система на данък върху цифровите услуги, начисляван върху приходите от предоставянето на някои цифрови услуги⁵³. Тези директиви представляват част от пакет относно данъчното облагане на цифровата икономика и са насочени към преодоляване на проблемите, породени от факта, че действащата уредба за корпоративно данъчно облагане изостава от новите характеристики на цифровия сектор. По тези две предложения бяха получени четири мотивирани

⁵⁰ Резолюция на Европейския парламент от 8 септември 2015 г. относно действията, предприети вследствие на Европейската гражданска инициатива „Право на вода“ (Right2Water), 2014/2239(INI); ОВ С 316, 22.9.2017 г., стр. 99.

⁵¹ SWD(2016) 428 final.

⁵² COM(2018) 147.

⁵³ COM(2018) 148.

становища⁵⁴. Четирите камари, които изготвиха мотивирани становища, изтъкнаха, че данъчното облагане е преди всичко въпрос от компетентността на държавите членки и че целта на предложенията би могла да се постигне по-добре чрез национални решения, координирани на международно равнище, по-специално чрез Организацията за икономическо сътрудничество и развитие.

В своите отговори Комисията подчерта, че при данъчното облагане на цифровите дейности е налице международно измерение, защото този вид данъчно облагане е залегнало в международната данъчна рамка и касае ситуации, при които цифровите дейности се изпълняват в трансграничен план. Некоординираните национални действия в тази област биха породили усложняване, биха довели до нарушения на единния пазар и биха повишили риска от двойно данъчно облагане. За разлика от това европейското решение би генерирало добавена стойност в сравнение с различните национални политики, тъй като би намалило тежестта от спазването на изискванията за предприятията, обхванати от новите правила, и би изпратило категоричен сигнал към международната общност, че Европейският съюз е ангажиран да осигури справедливо данъчно облагане на цифровата икономика. Комисията работи в тясно сътрудничество с Организацията за икономическо сътрудничество и развитие с цел подпомагане на разработването на международно решение, но това ще отнеме време, а предложението относно корпоративното данъчно облагане на значително цифрово присъствие би стимулирало международни дискусии.

- *Предложение за Регламент относно оптимизирането на мерките за постигане на напредък по осъществяването на трансевропейската транспортна мрежа*

На 27 май 2018 г. Комисията прие Предложение за регламент относно оптимизирането на мерките за постигане на напредък по осъществяването на трансевропейската транспортна мрежа⁵⁵. Това предложение цели да подпомогне ефективното и навременно завършване на основната трансевропейска транспортна мрежа и изисква от всяка държава членка да определи единен компетентен орган за издаване на разрешение. По това предложение бяха получени четири мотивирани становища⁵⁶.

Шведският *Riksdag* подкрепи целите на предложението, но отправи критики по отношение на предложението обхват на проекта на регламент, който ще включва всички инфраструктурни компоненти на основната трансевропейска транспортна мрежа, съставена от националните транспортни мрежи, които подлежат на национални процедури за планиране и издаване на разрешителни. Според *Riksdag* няма нужда от толкова задълбочен контрол на национални процедури за планиране и издаване на разрешителни,

⁵⁴ От датския *Folketing*, ирландските *Dáil u Seanad Éireann*, малтийската *Kamra tad-Deputati* и нидерландската *Tweede Kamer*. Комисията получи също така 5 становища в контекста на политическия диалог, а именно от белгийската *Chambre des représentants*, чешкия *Senát*, испанските *Cortes Generales* (2 становища) и португалската *Assembleia da República*. Макар че като цяло тези становища подкрепиха инициативата, в тях бе подчертана необходимостта от добро взаимодействие между действието на равнището на Съюза и международните преговори.

⁵⁵ COM(2018) 277.

⁵⁶ От чешкия *Senát*, германския *Bundestag*, ирландските *Dáil u Seanad Éireann* и шведския *Riksdag*. Комисията получи също така три становища в контекста на политическия диалог, а именно от германския *Bundesrat*, френската *Assemblée nationale* и португалската *Assembleia da República*, които също изразиха известна загриженост във връзка с пропорционалността на предложените действия.

нито на функционирането на националните институции, включително на органите на местно и регионално самоуправление. Германският *Bundestag* също подкрепи целите на предложението, но посочи, че тези цели биха могли да се постигнат също толкова ефективно от държавите членки на централно, регионално или местно равнище, без да е необходимо всяка държава членка да определя единен компетентен орган. Той също така критикува избора на регламент, като счете, че приемането на директива би позволило да се отчетат по-добре специфичните ситуации в национален план. Чешкият *Senát* счете, че в предложената единна интегрирана процедура не се отчита сложността на възникващите ситуации и че сегашното положение би могло да се подобри чрез обмен на добри практики между държавите членки. Ирландският *Oireachtas* счете, че предложението ограничава ненужно националните процеси на вземане на решения и че в него не се отчитат местните и регионалните интереси.

В своите отговори Комисията обясни, че предложението е насочено към основната трансевропейска транспортна мрежа, чието трансгранично и общоевропейско значение е ясно, и че Европейският съюз ще бъде в състояние да извлече максимална полза от мрежата само чрез изграждане на цялата основна мрежа. Макар да е съгласна, че единният компетентен орган следва да бъде определен в съответствие с националните правни рамки и административни структури, Комисията подчерта, че определянето на такъв единен компетентен орган следва да опрости процедурите и да повиши тяхната ефективност и прозрачност. Комисията също така подчерта, че в някои държави членки тези процедури за издаване на разрешителни вече са интегрирани и централизирани, като е определен само един компетентен орган, който ръководи целия процес. Това обяснява защо е избран регламент, а не директива, така че да не се изискват национални мерки за транспониране на директива в националното законодателство в случаите, когато националната уредба вече отговаря на тези изисквания.

4. ПОЛИТИЧЕСКИ ДИАЛОГ С НАЦИОНАЛНИТЕ ПАРЛАМЕНТИ

Общи съображения относно писмените становища

През 2018 г. националните парламенти изпратиха на Комисията 569 становища (включително горепосочените 37 мотивирани становища). Този брой е приблизително същият като през 2017 г., когато националните парламенти изготвиха 576 становища. 351 (62 %) от тези 569 становища се отнасяха до предложения на Комисията, подлежащи на механизма за контрол на субсидиарността. Останалите 218 становища (38 %) се отнасяха до незаконодателни инициативи, например съобщения, или представляваха становища по собствена инициатива. Този относително голям дял показва интереса на националните парламенти да предоставят на Комисията ценна политическа информация на възможно най-ранен етап от процеса на вземане на решения.



Участие и обхват

Разликите в броя на изпратените до Комисията становища между отделните национални парламенти бяха още по-съществени в сравнение с предходните години. Десетте най-активни камари изготвиха 472 становища, т.е. 83 % от общия им брой (2017 г.: 74 %, 2016 г.: 73 %, 2015 г.: 72 %), докато 10 камари⁵⁷ (четири през 2017 г.) не изготвиха нито едно становище.

Камарата, която представи най-големия брой становища през 2018 г., беше португалската *Assembleia da República*. Нейните 99 становища представляват приблизително 17 % от общия брой получени становища. Останалите девет национални парламента или камари, които изпратиха най-много становища през 2017 г., бяха чешкият *Senát* (81 становища), испанските *Cortes Generales* (53 становища), германският *Bundesrat* (52 становища), румънската *Camera Deputaţilor* (48 становища), румънският *Senat* (45 становища), чешката *Poslanecká sněmovna* (37 становища), френският *Sénat* (24 становища), италианският *Senato della Repubblica* (18 становища) и шведският *Riksdag* (15 становища). Приложение 2 показва броя на изпратените становища от всяка камара.

⁵⁷ Австрийският *Nationalrat*, българското Народно събрание, кипърският *Vouli ton Antiprosopon*, естонският *Riigikogu*, финландският *Eduskunta*, гръцкият *Vouli ton Ellinon*, латвийският *Saeima*, люксембургската *Chambre des Députés* и словенските *Državni svet* и *Državni zbor*.



Основни въпроси в становищата в рамките на политическия диалог

Становищата на националните парламенти през 2018 г. обхващаха дори по-широк набор от теми в сравнение с предходните години. Нито една инициатива на Комисията не е привличала толкова широко внимание от страна на националните парламенти, колкото пакетът за чиста енергия през 2017 г. (62 становища). Следните шест пакета, по всеки от които бяха получени между 11 и 15 становища⁵⁸, привлякоха най-много вниманието на националните парламенти:

1. Завършване на икономическия и паричния съюз — 15 становища
 2. Регионално развитие и политика на сближаване след 2020 г. — 13 становища
 3. Нов търговски механизъм за потребителите — 11 становища
 4. Обща селскостопанска политика след 2020 г. — 11 становища
 5. Европейски орган по труда и достъп до социална закрила — 11 становища
 6. Бъдещето в областта на ученето — 11 становища
- *Многогодишна финансова рамка за периода 2021—2027 г. — хоризонтални аспекти*

Предложенията относно многогодишната финансова рамка за периода 2021—2027 г., относно система на собствените ресурси на Европейския съюз и относно защитата на бюджета на Съюза в случаите на широко разпространено незначитане на принципите на правовата държава в държавите членки, приети от Комисията на 2 май 2018 г.⁵⁹, доведоха директно до изготвянето на осем становища от страна на шест камари⁶⁰, включително едно мотивирано становище⁶¹. В края на май и през юни тези предложения бяха

⁵⁸ За нито един отделен документ на Комисията не бяха представени повече от десет становища. В приложение 3 са изброени документите, по които бяха получени повече от седем становища.

⁵⁹ COM(2018) 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327 и 328 от 2 май 2018 г.

⁶⁰ Чешката *Poslanecká sněmovna*, чешкият *Senát* (три становища), германският *Bundesrat*, португалската *Assembleia da República*, румънската *Camera Deputaţilor*, шведският *Riksdag*.

⁶¹ От шведския *Riksdag* във връзка с COM(2018) 325 и 327 (собствени ресурси).

допълнени от редица секторни предложения или пакети за програми за подпомагане и изпълнение на европейските политики⁶², сред които най-голямо внимание от страна на националните парламенти привлякоха предложенията относно регионалното развитие и сближаването (13 становища) и относно селското стопанство (11 становища) (вж. по-долу).

В осемте становища, насочени пряко към пакета от 2 май, като цяло се изразява подкрепа за някои части от предложенията, като например опростяването на структурата на бюджета и повишаването на гъвкавостта при управлението на европейските фондове. В някои от тях обаче бяха изразени и резерви във връзка с намаленото финансиране за „традиционни“ политики като селското стопанство и сближаването и/или във връзка с предложената нова система на собствените ресурси, и по-специално по отношение на собствените ресурси, свързани с общата консолидирана основа за облагане с корпоративен данък.

В своите отговори Комисията обясни, че макар нейните предложения да са насочени към новите приоритети, договорени от лидерите, и към области, в които Европейският съюз генерира най-голяма добавена стойност, предложените скромни намаления на средствата за селскостопанската политика и политиката на сближаване не следва да възпрепятстват постигането на целите на тези политики. Тя също така подчерта, че пакетът от нови собствени ресурси ще бъде по-пряко свързан с политиките на Европейския съюз в сравнение със ситуацията във връзка с повечето от сегашните източници на приходи, както и че въвеждането на общата консолидирана основа за облагане с корпоративен данък ще смекчи нарушенията чрез създаване на по-справедлива и по-съгласувана данъчна среда за предприятията, избягване на надпреварата за достигане на най-ниски равнища на корпоративното данъчно облагане сред държавите членки и осигуряване на категоричен принос в борбата с избягването на данъци и свиването на данъчната основа.

- *Регионално развитие и политика на сближаване след 2020 г.*⁶³

На 31 май 2018 г. Комисията прие пакет от предложения, насочени към преодоляване на неравенството между отделните региони в Европа от гледна точка на тяхното икономическо, социално и териториално сближаване. Новите предложения в областта на политиката на сближаване целят да се предприемат действия по основните приоритети на Европейския съюз, като например борба с безработицата и насочване на икономическото

⁶² Регионално развитие и сближаване (29 май); Социален фонд и фонд за приспособяване към глобализацията, програма „Еразъм“, програма „Творческа Европа“, фонд „Правосъдие, права и ценности“ и Програма за борба с измамите (30 май); Европейска функция за стабилизиране на инвестициите, Програма за подкрепа на реформите, както и борба с фалшифицирането (31 май); Обща селскостопанска политика, Програма за околната среда и действията по климата (LIFE) и Европейски фонд за морско дело и рибарство (1 юни); програма InvestEU, Механизъм за свързване на Европа, програма „Цифрова Европа“ и космическа програма (6 юни); научни изследвания и иновации („Хоризонт Европа“, ITER и програма на Евратом) и Програма за единния пазар (7 юни); данъчно облагане и митници (8 юни); Европейски корпус за солидарност (11 юни); фонд „Убежище и миграция“, оборудване за митнически контрол, както и инструмент за финансово подпомагане за управлението на границите и за визите (12 юни); Европейски фонд за отбрана, фонд „Вътрешна сигурност“, ядрена безопасност и подпомагане на извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения (13 юни); Инструмент за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество, предприемаческа помощ и отвъдморски страни и територии (14 юни).

⁶³ COM(2018) 372, 373, 374 и 375 от 29 май 2018 г.

и социалното развитие по такъв начин, че да се стимулират конкурентоспособността и сближаването. Те също така целят да направят финансирането в областта на политиката на сближаване по-ефективно за инвестиции и проекти в трансгранични региони, като така ще се стимулира растежът в граничните региони.

През 2018 г. седем камари⁶⁴ представиха 13 становища, включително едно мотивирано становище⁶⁵. В тях като цяло се подкрепят целите на пакетите и се приветства опростяването на процедурите (в някои бе поискано допълнително опростяване), както и разделянето на регионите в три категории в зависимост от тяхното развитие, но се отхвърля предложеното намаляване на средствата за политиката на сближаване, и по-специално за цел „Европейско териториално сътрудничество“ (Interreg). Няколко камари изразиха загриженост относно високата тематична концентрация във връзка с определени цели на политиката и/или призоваха да се осигури повече гъвкавост на държавите членки. Някои изразиха съмнения относно механизма за преодоляване на правните пречки и/или относно връщането към двугодишния срок за отмяна на бюджетни кредити („N+2“).

В своите отговори Комисията подчерта, че са необходими корекции в ресурсите за политиката на сближаване, както и в средствата, предвидени за цел „Европейско териториално сътрудничество“ (Interreg), поради различни въпроси като излизането на Обединеното кралство от ЕС и необходимостта да се осигури подпомагане за нови приоритети. При все това предложената политика на сближаване ще остане най-значимата политика на Съюза от гледна точка на финансови средства и ще продължи да обхваща всички региони.

Комисията изтъкна, че благодарение на тематичната концентрация ресурсите за политиката на сближаване няма да бъдат твърде разхвърляни и че изискванията за по-висока концентрация за определени цели на политиката ще бъдат съпътствани от предоставянето на по-голяма гъвкавост на държавите членки. Това включва възможността за определяне на изискванията на национално равнище, като се вземат предвид нуждите и потенциалът на съответните региони. Комисията подчерта, че постепенното връщане към правилото N+2, в съчетание с още над 80 предложени опростявания, включително опростени и по-стратегически изисквания за програмиране и докладване, както и по-ниски нива на предварително финансиране, ще допринесат за ускоряване на изпълнението на програмата Interreg.

Комисията също така обясни, че целта на предложения механизъм за преодоляване на правните пречки е да се помогне на държавите членки, които не разполагат с такъв механизъм, да преодолеят правни пречки и да се позволи на участниците в гранични региони да разработват съвместни проекти, както и че той не възпрепятства националната законодателна компетентност и не налага нови задължения на държавите членки, които разполагат с механизми с подобна ефективност.

- *Обща селскостопанска политика след 2020 г.*⁶⁶.

⁶⁴ Чешкият *Senát* (две становища), германският *Bundesrat* (три становища), испанските *Cortes Generales*, италианският *Senato della Repubblica*, португалската *Assembleia da República* (четири становища), румънският *Senat*, шведският *Riksdag*.

⁶⁵ От шведския *Riksdag* във връзка с COM(2018) 373.

⁶⁶ COM(2018) 392, 393 и 394 от 1 юни 2018 г.

На 1 юни 2018 г. Комисията представи пакет от три законодателни предложения относно общата селскостопанска политика след 2020 г. Целта бе тази политика да съответства по-добре на настоящи и бъдещи предизвикателства, като например изменението на климата или приемствеността между поколенията, като същевременно се помага на европейските земеделски стопани да създадат устойчив и конкурентен сектор на селското стопанство. За да опрости и модернизира общата селскостопанска политика, въз основа на стратегически планове Комисията също така предложи да се предостави повече гъвкавост на държавите членки да определят подробностите във връзка с интервенциите.

10 камари⁶⁷ представиха 11 становища по този пакет, включително едно мотивирано становище⁶⁸. Повечето камари приветстваха факта, че за следващия програмен период се запазва настоящата структура на общата селскостопанска политика, която е разделена на две направления, както и предложените ѝ цели. Те обаче също така подчертаха необходимостта от достатъчни финансови ресурси за тази политика. Някои камари изразиха несъгласие с намаленото финансиране за политиката за развитие на селските райони и/или със задължителния таван и прогресивно намаляващите директни плащания. Те считат, че държавите членки следва да имат възможност да преценят въз основа на характерната за тях ситуация дали да въведат тези инструменти или не. В допълнение към това една камара се противопостави на прекомерното делегиране на държавите членки на правомощия, които би било по-добре да се упражняват на европейско равнище⁶⁹.

В своите отговори Комисията обясни, като посочи излизането на Обединеното кралство от Европейския съюз и необходимостта да се предприемат действия във връзка с настоящи и нови политически приоритети, че в рамките на този труден бюджетен контекст нейното предложение да предвиди 365 милиарда евро за общата селскостопанска политика за периода 2021—2027 г. е категоричен сигнал, че продължава да се осигурява подкрепа за бъдещето на селското стопанство и селските райони в Европейския съюз. Тя подчерта, че директните плащания ще намалее само умерено и че за развитието на селските райони се предлага преразпределяне на подкрепата между Европейския съюз и държавите членки, включително възможността за увеличено национално участие с цел да се поддържа адекватно ниво на помощ за селските райони.

Комисията също така обясни, че предоставянето на повече гъвкавост на държавите членки да определят подробностите във връзка с интервенциите спрямо своите нужди ще им даде по-добра възможност за подобро насочване на средствата и опростяване. Тя подчерта, че нейните предложения целят общата селскостопанска политика да продължи да бъде подходяща за целта въз основа на модернизиране и опростяване на рамката на политиката, на по-справедливо и целенасочено разпределение на директните плащания и на по-големи амбиции в областта на климата и околната среда и действия за растеж и работни места в селските райони, като същевременно се допринася за изпълнението на други политики и на международните ангажименти на Европейския съюз (например Парижко споразумение относно изменението на климата и целите за устойчиво развитие на ООН).

⁶⁷ Чешкият *Senát*, Германският *Bundesrat*, испанските *Cortes Generales*, френската *Assemblée nationale*, хърватският *Hrvatski Sabor*, ирландските *Dáil* и *Seanad Éireann*, италианската *Camera dei Deputati*, полският *Sejm*, португалската *Assembleia da República* (две становища), румънският *Senat*.

⁶⁸ От френската *Assemblée nationale* във връзка с COM(2018) 392.

⁶⁹ По отношение на това мотивирано становище на френската *Assemblée nationale* вж. също така точка 3.1 по-горе.

- *Завършване на икономическия и паричен съюз*⁷⁰

На 6 декември 2017 г. Комисията публикува пътна карта за задълбочаване на икономическия и паричен съюз с цел да се подобрят единството, ефикасността и демократичната отчетност на икономическия и паричен съюз на Европа до 2025 г.

Пътната карта се състои от четири основни инициативи:

- 1) предложение за създаване на Европейски паричен фонд, основан на правната уредба на Съюза и изграден върху установената структура на Европейския механизъм за стабилност;
- 2) предложение за интегриране на основните положения на Договора за стабилност, координация и управление в правната уредба на Съюза, като се отчита необходимата гъвкавост, заложена в Пакта за стабилност и растеж;
- 3) съобщение относно нови бюджетни инструменти за стабилна еврозона в рамките на Съюза; както и
- 4) съобщение, в което се изброяват възможните функции на европейски министър на икономиката и финансите, който би заемал поста на заместник-председател на Комисията и председател на Еврогрупата, както е предвидено съгласно действащите Договори.

През 2018 г. седем камари⁷¹ представиха 15 становища във връзка с пакета. Повечето национални парламенти изразиха съгласие, че стабилността на икономическия и паричен съюз представлява стратегически интерес на Съюза и принципно подкрепиха пакета, но счетоха, че някои предложения трябва да бъдат пояснени. Повечето камари подкрепиха създаването на позиция на европейски министър на икономиката и финансите, като изразиха известни опасения, че евентуално може да се наложи промяна на Договорите на Европейския съюз, за да стане възможно това да се осъществи. Някои изразиха загриженост, че задълбочаването на икономическия и паричен съюз би довело до прехвърляне на правомощия от национално равнище към Европейския съюз, по-специално в бюджетната сфера и в областта на надзора на банковия сектор.

В своите отговори Комисията се съгласи, че все още е необходимо няколко предложения в пакета да бъдат доразвити. По-специално няколко предложения, посочени в съобщението на Комисията „Нови бюджетни инструменти за стабилна еврозона в правната уредба на Съюза“, бяха очертани паралелно с предложенията на Комисията относно следващата многогодишна финансова рамка. Комисията приветства становището на националните парламенти, че стабилността на икономическия и паричен съюз представлява стратегически интерес на Съюза.

Тя също така отчете скептичността на някои национални парламенти относно идеята за европейски министър на икономиката и финансите. При все това Комисията счете, че

⁷⁰ COM(2017) 821, 822, 823, 824, 825, 826 и 827 от 6 декември 2017 г.

⁷¹ Чешката *Poslanecká sněmovna*, чешкият *Senát* (четири становища), германският *Bundesrat* (две становища), испанските *Cortes Generales*, италианската *Camera dei Deputati* (пет становища), италианският *Senato della Repubblica*, румънският *Senat*.

създаването на тази позиция ще помогне да се повишат ефикасността и демократичната отчетност на икономическото управление в еврозоната и в Европейския съюз като цяло.

- *Нов търговски механизъм за потребителите*⁷²

В съответствие с целите на „Новия търговски механизъм за потребителите“, обявен от председателя Юнкер в неговата реч за състоянието на Съюза през 2017 г., на 11 април 2018 г. Комисията прие съобщение и две предложения за директиви, насочени към подобряване на спазването на законодателството на Европейския съюз в областта на защитата на потребителите чрез модернизирането му с оглед на развитието на пазара и чрез облекчаване на тежестта върху предприятията, когато това е целесъобразно. Що се отнася до спазването на законодателството, с тези предложения се усъвършенства вече съществуващата процедура за предявяване на искове за преустановяване на нарушения, която позволява на надлежно определени квалифицирани организации да защитават колективните интереси на потребителите, като тя се допълва с механизъм за колективна защита. Предложенията също така водят до допълнително хармонизиране на правилата относно санкциите за нарушаване на правото в областта на защитата на потребителите, по-специално в случай на широко разпространени трансгранични нарушения, и предвиждат право на средства за защита за жертвите на нелоялни търговски практики. Що се отнася до модернизацията на правото на Европейския съюз в областта на защитата на потребителите, с предложенията се укрепва прозрачността на операциите онлайн и се разширява защитата на потребителите, когато използват „безплатни“ услуги.

Осем камари⁷³ представиха 11 становища, включително три мотивирани становища⁷⁴.

Макар че повечето камари подкрепиха усилията на Комисията за модернизиране на законодателството в областта на защитата на потребителите, няколко камари изразиха резерви във връзка с предложените по-строги правила относно санкциите, по-специално относно разпределението на приходите от глоби, и правото на средства за защита за жертвите на нелоялни търговски практики. Някои камари също така критикуваха предложените промени, свързани с правото на отказ, разликите в качеството на продуктите, нежеланата продажба по домовете и екскурзиите с търговска цел. Що се отнася до представителните искове, редица камари предложиха да се пояснят някои определения (като например колективните интереси на потребителите) и критериите за определяне на квалифицирани организации, както и правилата за това как потребителите да изразяват желанието си да бъдат представлявани от квалифицирана организация в контекста на представителен иск.

В своите отговори Комисията обясни, че хармонизирането на максималните нива на глобите е било необходимо с цел да стане възможно органите на държавите членки да предприемат координирани действия по правоприлагане в контекста на мрежата за сътрудничество в областта на защита на потребителите, като същевременно се гарантира възпиращият ефект на тези санкции. Тя добави, че в предложените правила нито се

⁷² COM(2018) 183, 184 и 185.

⁷³ Австрийският *Bundesrat* (две становища), чешката *Poslanecká sněmovna*, чешкият *Senát* (две становища), германският *Bundesrat* (две становища), италианският *Senato della Repubblica*, португалската *Assembleia da República*, румънската *Camera Deputaţilor*, шведският *Riksdag*.

⁷⁴ От австрийския *Bundesrat* (две мотивирани становища, едно във връзка с COM(2018) 184 и друго във връзка с COM(2018) 185) и от шведския *Riksdag* (по едно становище във връзка с COM(2018) 184 и с COM(2018) 185).

изисква да бъде заделен конкретен дял от средствата за целите на защитата на потребителите, нито заделените средства да са за конкретна цел. Тя също така поясни, че нейното предложение е неутрално от гледна точка на начина, по който да се гарантира, че потребителят е обхванат от представителен иск (възможност за участие или неучастие), когато това се изисква, и че следователно изборът за подход по този въпрос се оставя на държавите членки.

- *Европейски орган по труда и достъп до социална закрила*⁷⁵

На 13 март 2018 г. Комисията прие пакета за социална справедливост. Той се състои от Предложение за регламент за създаване на Европейски орган по труда и Предложение за препоръка на Съвета относно достъпа на работниците и самостоятелно заетите лица до социална закрила с цел да се изпълни Европейският стълб на социалните права и да се подкрепят справедливите и добре функциониращи пазари на труда.

През 2018 г. девет камари⁷⁶ представиха 11 становища, включително едно мотивирано становище⁷⁷. Повечето становища се отнасяха до предложението за Европейски орган по труда.

Няколко камари поставиха под въпрос добавената стойност на предложения орган и разпределението на компетенциите с националните органи и европейските агенции, като подчертаха, че е важно да се зачитат различните национални модели на пазари на труда и компетентността на държавите членки в социалната сфера и в сферата на заетостта. Някои камари изразиха резерви относно събирането на статистически данни и съвместните инспекции или поискаха пояснение как ще бъдат уреждани споровете между предложения орган и държавите членки. Освен това бяха изразени опасения, че предложението относно социалната закрила в съчетание с други мерки може да окаже натиск за промяна на системите за социална закрила на държавите членки.

В своите отговори Комисията подчерта, че предложените мерки целят да подпомогнат държавите членки да отговорят на предизвикателствата, свързани с повишаващата се мобилност в цяла Европа. Тя също така поясни, че задачите на предложения орган са да подкрепя националните органи в оперативни дейности по въпроси, свързани с трансгранична трудова мобилност и с координация на социалната сигурност, а не да поема или да дублира техните задачи. Предложеният орган ще създаде Съвет за медиация, който да разглежда спорове между държавите членки във връзка с всички аспекти на трудовата мобилност. При все това Съдът ще остане единствената институция, компетентна да тълкува правото на ЕС.

Комисията обясни, че съвместните инспекции няма да бъдат задължителни и ще се извършват в съответствие с националното законодателство на съответните държави членки. Тя също така увери националните парламенти, че що се отнася до събирането на данни и обмена на информация, предложеният орган ще следва принципите на съответната рамка за оперативна съвместимост.

⁷⁵ COM(2018) 131 и 132 от 13 март 2018 г.

⁷⁶ Чешкият *Senát* (две становища), испанските *Cortes Generales*, италианският *Senato della Repubblica*, полският *Sejm*, полският *Senat*, португалската *Assembleia da República* (две становища), румънската *Camera Deputaţilor*, румънският *Senat*, шведският *Riksdag*.

⁷⁷ От шведския *Riksdag* във връзка с COM(2018) 131.

По отношение на предложението относно социалната закрила Комисията изтъкна, че предложената препоръка ще осигури необходимата гъвкавост за справяне с проблемите, свързани с достъпа до социална закрила, като същевременно напълно се признава многообразието от институционални структури в държавите членки.

- *Бъдещето в областта на ученето*⁷⁸

На 17 януари 2018 г. Комисията прие три инициативи за подобряване на ключовите компетентности и цифровите умения на европейските граждани, както и за насърчаване на общи ценности и осведоменост на учениците как функционира Европейският съюз. Предложенията целят насърчаване на развитието на ключови компетентности (например грамотност, езици или граждански и цифрови умения) в образователните системи за хора от всички възрасти, по-добро използване на цифровите технологии за преподаване и учене, развиване на цифровите умения, нужни за живота и работата във време на бързи промени, свързани с цифровизацията, и подпомагане на държавите членки да насърчават общи ценности и да изградят системи за приобщаващо и висококачествено образование и обучение на всички равнища на образование.

През 2018 г. пет камари⁷⁹ представиха 11 становища във връзка с пакета за образованието. В тези становища предложенията на Комисията като цяло бяха приветствани и подкрепени.

Някои камари припомниха на Комисията, че отговорността в сферата на образованието се носи изцяло от държавите членки, и настояха, че ролята на Съюза не следва да има за цел да се отиде отвъд издаването на правно необвързващи препоръки, и/или поискаха да бъдат проучени внимателно европейската добавена стойност и административната тежест, които могат да генерират предложенията. Други камари поискаха по-силна връзка между образованието и стопанския сектор, както и допълнителни пояснения относно сертифицирането на цифровите умения.

В своите отговори Комисията увери националните парламенти, че предложенията са изготвени с отчитане на принципа на субсидиарност и при пълно зачитане на правомощията на държавите членки по отношение на образователната политика. Тя обясни, че бъдещите материали в подкрепа на развиването на ключови компетентности ще бъдат разработени в тясно сътрудничество с държавите членки като доброволни инструменти, подпомагащи взаимното учене, и че самата Комисия няма нито да въвежда квалификации, нито да валидира компетентности съгласно плана за действие в областта на цифровото образование.

Съвместни становища по собствена инициатива

През 2018 г. Комисията получи две съвместни становища по собствена инициатива от националните парламенти. И двете бяха подписани от шестте парламента/камари на държавите от Вишеградската група (V4)⁸⁰. Едното становище се отнасяше до

⁷⁸ COM(2018) 22, 23 и 24 от 17 януари 2018 г.

⁷⁹ Чешката *Poslanecká sněmovna* (три становища), чешкият *Senát*, германският *Bundesrat* (три становища), португалската *Assembleia da República*, румънската *Camera Deputaţilor* (три становища).

⁸⁰ Чешката *Poslanecká sněmovna*, чешкият *Senát*, унгарският *Országgyűlés*, словашката *Národná rada*, полският *Sejm*, полският *Senat*.

парламентарно сътрудничество на V4, а другото — до бъдещето на принципа на субсидиарност, Енергийния съюз и политиката в областта на климата.

5. КОНТАКТИ, ПОСЕЩЕНИЯ, СРЕЩИ И КОНФЕРЕНЦИИ

Посещения/срещи на Комисията с националните парламенти

Както и през предходните години, през 2018 г. членовете на Комисията осъществиха многобройни посещения в националните парламенти на всички държави членки и в почти всички камари. В много камари имаше повече от едно посещение на председателя Юнкер, първия заместник-председател, заместник-председатели или членове на Комисията.

Освен това много от националните парламенти изпратиха делегации в Брюксел за срещи с членове на Комисията. През 2018 г. се състояха общо 140 посещения и срещи (вж. картата по-долу). Като неразделна част от процеса на преговори във връзка с Брексит главният преговарящ Мишел Барние също проведе срещи с по-голямата част от националните парламенти по време на редовните си държавни посещения в хода на преговорите, за да ги информира относно текущите преговори и/или резултата от тях. През 2018 г. служители на Комисията, най-често високопоставени, присъстваха на над 80 заседания на комисии на националните парламенти, за да обсъдят законодателни предложения на по-техническо равнище. Служители на Комисията също така бяха канени да представят ключови инициативи или важни теми като Брексит, многогодишната финансова рамка или дейността на Работната група по въпросите на субсидиарността и последващите действия във връзка с нейните препоръки на 24 заседания на постоянните представители на националните парламенти в Брюксел. Освен това служителите, отговарящи за европейския семестър към представителствата на Комисията в държавите членки, поддържаха редовни контакти с националните парламенти по въпросите, свързани с европейския семестър, и по други икономически въпроси.

Междупарламентарни срещи и конференции

През 2018 г. бяха проведени няколко важни междупарламентарни срещи и конференции⁸¹, включително Конференцията на комисиите по европейските въпроси на парламентите на Европейския съюз (КОСАК⁸²), Конференцията на председателите на парламентите в Европейския съюз⁸³, Европейската парламентарна седмица⁸⁴, Междупарламентарната

⁸¹ За повече подробности по тези срещи вж. доклада на Европейския парламент за отношенията между Европейския парламент и националните парламенти:

<http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/home/annual-reports.html>

⁸² КОСАК е единственият междупарламентарен форум, предвиден в Договорите, Протокол № 1 относно ролята на националните парламенти в Европейския съюз. Конференцията обикновено провежда две заседания (едно заседание на председателите и едно пленарно заседание) във всяка от държавите членки, изпълняващи ротационното председателство на Съвета на Европейския съюз. Комисията има статут на наблюдател в КОСАК. На уебсайта на КОСАК на адрес <http://www.cosac.eu/en/> има подробни доклади от заседанията на КОСАК, както и копия от позициите на КОСАК и дадените от Комисията отговори по тях. Информация относно КОСАК може да бъде намерена и на адрес:

<http://www.ipex.eu/IPEXL->

[WEB/conference/getconference.do?type=082dbcc564afa0210164b2da9f5102f8&appLng=BG](http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?type=082dbcc564afa0210164b2da9f5102f8&appLng=BG)

⁸³ Конференцията на председателите на парламентите в Европейския съюз се организира ежегодно в държавата членка, изпълняваща ротационното председателство на Съвета на Европейския съюз, през втората половина на предходната година. Заседанието през 2018 г. се проведе в Талин на 23 и 24 април 2018 г. Допълнителна информация:

конференция за стабилност, икономическа координация и управление⁸⁵, междупарламентарните конференции по въпросите на общата външна политика и политика на сигурност и общата политика за сигурност и отбрана⁸⁶ и новосъздадената съвместна група за парламентарен контрол на Европол⁸⁷.

През 2018 г. бяха проведени две заседания на председателите от КОСАК съответно на 21 и 22 януари 2018 г. в София (България) и на 8 и 9 юли 2018 г. във Виена (Австрия). Първият заместник-председател на Комисията Франс Тимерманс взе участие и в двете заседания. Делегатите разгледаха приоритетите на двете председателства, бъдещето на Европейския съюз, а също така (в София) и макрорегионалните стратегии.

На LIX пленарно заседание на КОСАК, което се проведе на 17—19 юни 2018 г. в София, бяха обсъдени постиженията на българското председателство, интегрирането и свързаността на Западните Балкани, Европейският стълб на социалните права и политиката на сближаване след 2020 г.

На LX пленарно заседание, което се проведе на 18—20 ноември 2018 г. във Виена, участие взе заместник-председателят Шефчович, който обсъди с делегатите актуалната ситуация във връзка с Енергийния съюз. Делегатите също така разгледаха положението във връзка с австрийското председателство, Брексит (като изрази категорична подкрепа за главния преговарящ на Съюза и за споразумението за оттегляне), политиката в областта на климата и Енергийния съюз, както и прозрачността на законотворчеството на Съюза в контекста на предстоящите избори за Европейски парламент.

Комисията представи писмени отговори на становищата, приети на двете пленарни заседания на КОСАК⁸⁸.

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do?id=082dbcc55d1a225d015d1bfe7cce00ed&appLng=BG>

⁸⁴ По време на Европейската парламентарна седмица, която се проведе в Европейския парламент на 19 и 20 февруари 2018 г., говориха заместник-председателят Домбровски и членовете на Комисията Йотингер и Тейсен. Допълнителна информация: <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/high-level-conferences/european-parliamentary-week.html>

⁸⁵ На тази конференция, състояла се на 17 и 18 септември 2018 г. във Виена, говори членът на Комисията Московиси. Допълнителна информация:

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc55f38350b015f3958960f01ee&appLng=BG>.

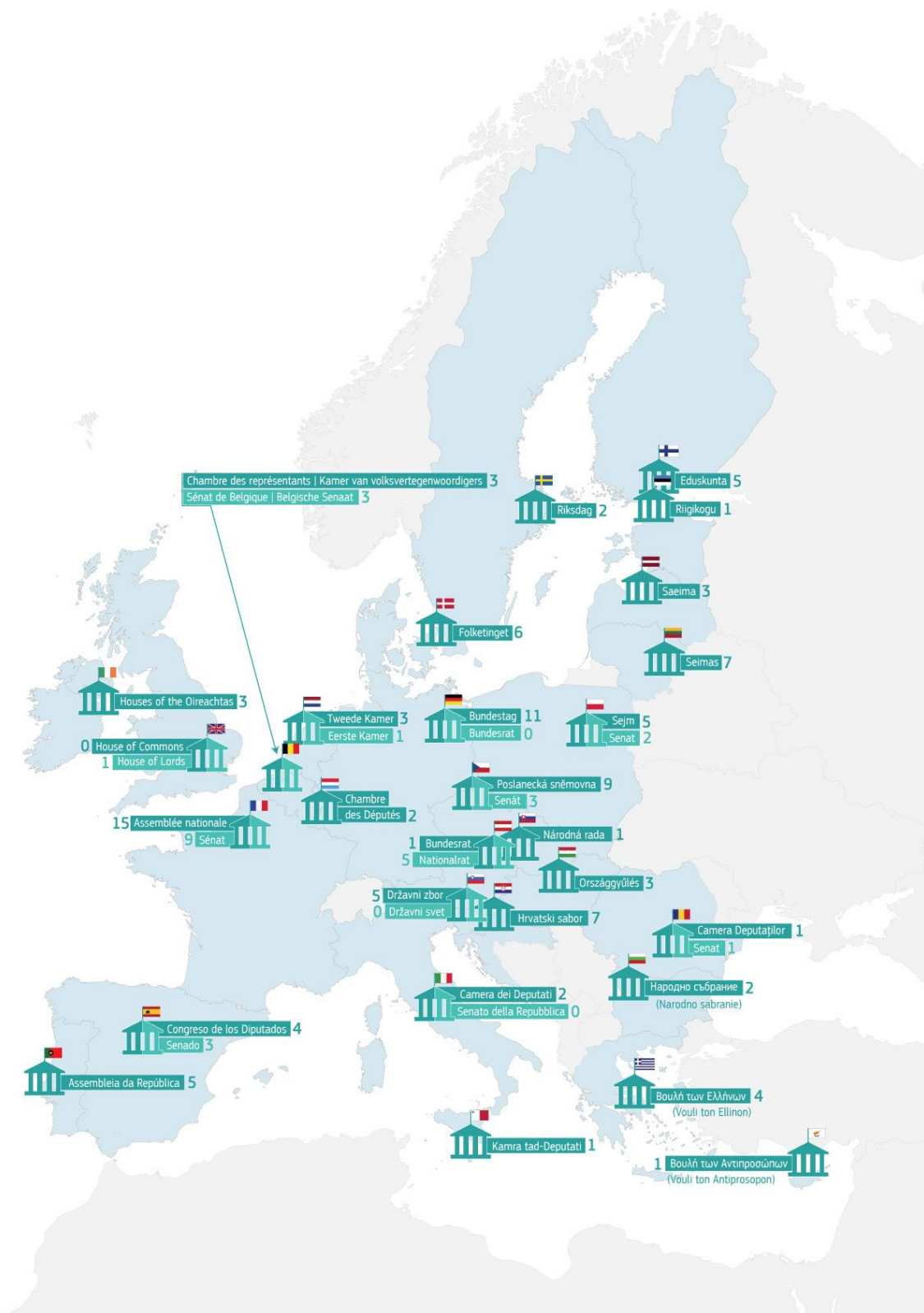
⁸⁶ Две конференции бяха проведени съответно на 15—17 февруари 2018 г. в София и 11 и 12 октомври 2018 г. във Виена. Върховният представител/заместник-председател Могерини взе участие и в двете конференции. Допълнителна информация:

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc55f38350b015f394a4eb201ca&appLng=BG> и <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc55f38350b015f394ad04c01cc&appLng=BG>

⁸⁷ Съвместната група за парламентарен контрол на Европол беше създадена през 2018 г. и проведе две заседания — на 18 и 19 март в София с участието на членовете на Комисията Габриел и Кинг и на 24 и 25 септември в Брюксел с участието на члена на Комисията Кинг.

⁸⁸ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?type=082dbcc564afa0210164b2da9f5102f8&appLng=BG>

Брой на посещенията и срещите на членове на Комисията с националните парламенти през 2018 г. (общо за всички държави членки: 140)



6. РОЛЯТА НА РЕГИОНАЛНИТЕ ПАРЛАМЕНТИ

Регионалните парламенти допринасят косвено за отношенията на Комисията с националните парламенти. Съгласно Протокол № 2 от Договорите при извършването на проверката за спазване на принципа на субсидиарност във връзка с проект на законодателен акт на Европейския съюз с оглед на изготвянето на мотивирани становища националните парламенти се консултират, когато е уместно, с регионалните парламенти, които имат законодателни правомощия⁸⁹. Членове на регионалните парламенти са представени и в Комитета на регионите, който извършва дейности по наблюдение чрез Мрежата за наблюдение на субсидиарността и нейната онлайн платформа REGPEX, създадена с цел да се подкрепи участието на парламентите на региони, които имат законодателни правомощия, в механизма за ранно предупреждение във връзка със субсидиарността⁹⁰.

През 2018 г. бяха представени 95 становища от партньорите в REGPEX, като 75 от тях бяха изготвени от регионални парламенти. Най-активните регионални парламенти бяха регионалната законодателна асамблея на региона Емилия-Романя (21 становища), парламентът на провинция Бавария (20 становища) и парламентът на провинция Тюрингия (10 становища). Това показва рязко увеличение на дейността в сравнение с 2017 г., когато в REGPEX бяха регистрирани само 30 становища на регионални парламенти (от общо 66 становища на партньори в REGPEX). Предложенията на Комисията, по които бяха получени най-голям брой коментари от регионалните парламенти, бяха свързани с Механизма за гражданска защита на Съюза, преработването на Директивата за питейната вода⁹¹, минималните изисквания за повторното използване на водата и оценката на здравните технологии⁹².

Въпреки че в Договорите не е предвидена изрична разпоредба за пряко взаимодействие между Комисията и регионалните парламенти, през 2018 г. няколко регионални парламента също представиха своите становища директно на Комисията. Техните коментари бяха свързани не само със субсидиарността, но и с аспекти на политиката във връзка с различни предложения на Комисията. Комисията взе по внимание всички поставени въпроси и ги разгледа общо в своите отговори до регионалните парламенти.

Обмислянето на въпроса как по-добре да привлекат регионалните и местните органи в изготвянето на политиките на Съюза и последващите действия по тях бе една от задачите на Работната група по въпросите на субсидиарността, пропорционалността и принципа „правим по-малко, но по-ефективно“ (вж. раздел 2.1). Няколко регионални парламента представиха на работната група становища със значими предложения, включително по време на публичното изслушване, и също така проведоха дискусии по тези въпроси в рамките на Работната група по въпросите на субсидиарността на Конференцията на европейските регионални законодателни събрания в Европейския съюз (CALRE).

⁸⁹ Член 6, първа алинея от Протокол № 2 относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност.

⁹⁰ За повече подробности относно дейността на Комитета на регионите във връзка с контрола на субсидиарността вж. раздел 2.4.

⁹¹ По отношение на което също така бяха получени четири мотивирани становища от националните парламенти (вж. раздел 3.2).

⁹² Съответно COM(2017) 772, COM(2017) 753, COM(2018) 337 и COM(2018) 51.

Работната група насърчи националните парламенти, регионалните парламенти и Комитета на регионите да подобрят своята комуникация, включително чрез по-ефективно използване на съответните им ИТ инструменти, така че да се гарантира, че законодателната процедура и механизмът за контрол на субсидиарността отразяват по-добре техните опасения.

Председателят Юнкер се срещна с представители на редица регионални правителства и парламенти през годината, включително на Фландрия, Валония (Белгия), Бавария, Рейнланд-Пфалц (Германия) и Долна Австрия (Австрия). Подобни срещи проведоха и други членове на Комисията.

7. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

През 2018 г. бе отчетен значителен спад в общия брой на **мотивирани стеновища**, получени от Комисията (37 в сравнение с 52 през 2017 г. и 65 през 2016 г.). Този спад се наблюдава в контекста на относително стабилния брой законодателни предложения, представени от Комисията, и на почти същия общ брой на получените стеновища в сравнение с 2017 г. Освен това получените мотивирани стеновища бяха насочени към различни области на политиката и по нито едно предложение не бяха получени повече от четири мотивирани стеновища от националните парламенти. Това би могло да се дължи на прилагането от страна на Комисията на добре изпитана и дори усъвършенствана програма за по-добро регулиране, както и на нейния ангажимент да интегрира принципите на субсидиарност и пропорционалност на всички етапи от процеса на изготвяне на политиките, да оценява съществуващите рамки на политиката преди представянето на законодателни изменения и да инициира действия на европейско равнище само ако добавената стойност от тях е ясна.

Контролът и наблюдението на субсидиарността също така бе приоритет за Европейския парламент и за Комитета на регионите, а в заключенията на Европейския съвет бе подчертана необходимостта от интелигентно прилагане на принципите за по-добро регулиране, включително на субсидиарността и пропорционалността.

Работната група по въпросите на субсидиарността, пропорционалността и принципа „правим по-малко, но по-ефективно“ проведе междуинституционално обсъждане по въпроса как да се гарантира и подобри прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност. В окончателния ѝ доклад се препоръчва институциите да предприемат последващи действия, целящи подобро участие на националните парламенти, както и на регионалните и местните органи, в изготвянето на законодателството и политиките на Съюза и в предприемането на последващи действия в тази връзка. Комисията взе предвид дейността на работната група в две съобщения, публикувани през октомври 2018 г. и април 2019 г. Тя представи редица последващи действия, като например изготвянето на обобщени отговори на мотивирани стеновища, и започна да изпълнява тези действия през 2019 г., включително като част от преработената си програма за по-добро регулиране.

Броят на стеновищата, представени от националните парламенти като част от **политическия диалог**, остана висок през 2018 г. (569 стеновища), приблизително същия като през 2017 г. (576 стеновища), въпреки че голяма част от тези стеновища бяха

изготвени от малък брой изключително активни камари дори в по-голяма степен в сравнение с предходните години. Относително малкият дял на мотивираните становища (6,5 %) и съответно относително високият дял на становищата по собствена инициатива или на становищата по незаконодателни инициативи (38 %) в сравнение с общия брой на представените становища показват продължаващия интерес на националните парламенти да се ангажират с въпроси отвъд аспектите на субсидиарността в инициативите на Комисията и да дават ценен принос за съдържанието на тези инициативи на възможно най-ранен етап. Това отразява желанието на националните парламенти освен да оказват влияние и да контролират европейските позиции на техните правителства, да участват активно и в европейския процес на вземане на решения.

В съответствие с поетия от самото начало ангажимент на настоящата Комисия да задълбочи своите отношения с националните парламенти, през 2018 г. членовете на Комисията също така продължиха да провеждат редовни дискусии с националните парламенти. Това показва колко много европейските институции ценят ролята на националните парламенти, които изпълняват ключова функция за доближаване на Съюза до неговите граждани и за повишаване на неговата прозрачност и достъпност.