



Страсбург, 23.10.2018 г.
COM(2018) 703 final

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

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

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

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

Искам нашият Съюз да се съсредоточи върху важните въпроси, като се използва за основа работата, която вече е свършена от сегашната Комисия. Не бива да се месим в ежедневието на европейските граждани чрез регулиране на всеки аспект. Трябва да действаме мащабно по важните въпроси. Не трябва да бълваме нови инициативи, нито да се стремим към все по-големи правомощия. В областите, в които това има смисъл, трябва да върнем правомощията на държавите членки.

Реч на председателя Жан-Клод Юнкер относно състоянието на Съюза през 2017 г.

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящата Комисия съсредоточава своята работа върху въпросите, които са от значение. В основата на нейната дейност са залегнали основаното на факти изготвяне на политики и по-доброто регулиране. Тя предложи съкратени работни програми, фокусирани върху десетте приоритета на председателя Юнкер. Настоящата Комисия подчерта необходимостта да се действа мащабно по важните въпроси и скромно по останалите теми.

Субсидиарността и пропорционалността са централни елементи в програмата на Комисията за по-добро регулиране, която определя начина, по който Комисията подготвя своите предложения в областта на политиката. Тази Комисия инвестира сериозно в по-доброто регулиране и сега то е част от нейната същност. Поуките от миналото и мненията на заинтересованите страни и гражданското общество са поставени в центъра на процеса на формиране на политиката, преди да бъде предложено ново законодателство. Неотдавна ОИСР призна усилията на Комисията и я класира на челно място¹ по отношение на добрите регулаторни практики. Ние обаче не почиваме на лаврите си. Комисията извършва преглед на въведения през май 2015 г. пакет от реформи, обхващащи целия цикъл на политиката. Целта на реформите беше да се повишат откритостта и прозрачността в процеса на вземане на решения в ЕС, да се подобри качеството на новите закони чрез изработването на по-добри оценки на въздействието за проектозаконодателството и за предложените изменения, както и да се насърчи извършването на постоянен и последователен преглед на съществуващото законодателство на ЕС. Прегледът ще се съсредоточи върху доуточняването и по-нататъшното подобряване на нашата политика за по-добро регулиране, включително по отношение на мястото на субсидиарността и пропорционалността.

Този преглед се извършва успоредно с размисъла относно бъдещето на Европа, по който през март 2017 г. Комисията представи Бяла книга. Бялата книга представи пет сценария, илюстриращи как Съюзът може да изглежда през 2025 г., и даде

¹ Перспективи за регулаторната политика за 2018 г., ОИСР : <https://www.oecd.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2018-9789264303072-en.htm>

началото на процес с над 2000 обществени прояви, чиято цел бе да се даде възможност на европейците да изразят своето мнение за бъдещето на Съюза. По повод на тази дискусия, в речта си за състоянието на Съюза през 2017 г. председателят Юнкер представи виждането си за един по-демократичен Съюз, основан на свободата, равенството и върховенството на закона. За да се постигне напредък в тази насока, председателят Юнкер създаде работна група по въпросите на субсидиарността и пропорционалността, която да направи критичен преглед на всички области на политиката, за да гарантира, че Съюзът действа само когато тези действия имат добавена стойност, и по-специално да разгледа по-задълбочено сценарий 4 „Правим по-малко, но по-ефективно“², съгласно който Съюзът ще съсредоточи ограничените си ресурси върху по-малък брой дейности, за да работи по-ефикасно по своите приоритети.

Комисията вече постигна напредък относно начините за по-ефективно изпълнение на политиките на Съюза, като на равнище Съюз се прави по-малко, а на национално равнище — повече. Днес над 97 % от мерките за държавна помощ се изпълняват пряко на национално, регионално или местно равнище въз основа на ясно определени критерии, без да е необходимо предварително одобрение от Комисията. Засилването на мандатите на националните органи за защита на конкуренцията също така им даде възможност да вземат около 85 % от решенията за прилагане на антитръстовото законодателство от 2004 г. насам. С предложеното опростяване на общата селскостопанска политика се признава разнообразието на местните условия в Съюза и отговорността за предоставяне на ефективни и адаптирани решения в подкрепа на селското стопанство и околната среда отново се поема от националните органи.

В перспектива подходът, разработен през мандата на настоящата Комисия, следва да залегне в още по-голяма степен в дейността на Комисията. Той следва да стане част от непрекъснат процес на размисъл относно степента, в която ЕС следва да регламентира ежедневието на гражданите. С оглед на тази цел в настоящото съобщение се посочва как следва да се засили ролята на принципите на субсидиарност и пропорционалност при изготвянето на политиките на ЕС. По-специално с него се стартират последващите действия на Комисията във връзка с препоръките на работната група, както и се набелязват посоките на действие на други страни. След като изслуша мненията на всички страни, които имат интерес към по-доброто регулиране, Комисията възнамерява да доуточни подробностите като част от прегледа на постигнатото в областта на по-доброто регулиране през първата половина на 2019 г.

2. ЗНАЧЕНИЕТО НА СУБСИДИАРНОСТТА И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТТА

Принципът на субсидиарност е в основата на това, което прави Съюзът. Съгласно Договорите държавите членки са предоставили на Съюза определени правомощия, като принципът на субсидиарност урежда начина, по който те се използват. В областите, които не попадат в неговата изключителна компетентност, Съюзът действа само ако преследваните цели не могат да бъдат постигнати в достатъчна

² Сценарий 4 от Бялата книга е озаглавен „Правим по-малко, но по-ефективно: Европейският съюз се съсредоточава върху постигането на повече и по-бързи резултати в избрани области на политиката, като прави по-малко в други области“. https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe_bg

степен от държавите членки, било на централно или на регионално и местно равнище, а поради мащаба или последиците от предвиденото действие могат да бъдат постигнати по-добре на равнището на Съюза.

Проверката дали принципът е спазен е по същество политически въпрос, поверен на политическите институции на ЕС и на националните парламенти. Във връзка с това председателят Юнкер подчерта в политическите си насоки³ колко е важно да се засили взаимодействието с националните парламенти като начин за доближаване на Съюза до неговите граждани. Протоколи № 1 и № 2 от Договорите определят ролята на националните парламенти в Съюза и им дават възможност да проверяват субсидиарността⁴. По-специално, представеното от Комисията предложение за законодателен акт трябва да бъде предадено на националните парламенти, които разполагат със срок от осем седмици, за да представят мотивирано становище, като всеки национален парламент разполага с два гласа. Ако общият брой на гласовете надвишава определен праг⁵, Комисията трябва да преразгледа своето предложение и да обясни защо поддържа, променя или оттегля предложението си. Когато за предложение, което е предмет на обикновената законодателна процедура, съществува обикновено мнозинство от гласовете на националните парламенти, Комисията трябва да обоснове защо запазва предложението си (ако не го оттегли или измени), а Европейският парламент и Съветът трябва да преценят дали това е съвместимо с принципа на субсидиарност. Ако обикновено мнозинство от членовете на Европейския парламент или 55 % от членовете на Съвета смятат, че предложението нарушава принципа на субсидиарност, разглеждането на законодателното предложение се прекратява. Съдът на ЕС се произнася по искове, свързани с нарушаване на принципа на субсидиарност, заведени от държавите членки (или съобщени от държавите членки от името на техните национални парламенти) или от Комитета на регионите, когато съгласно Договора за функционирането на Европейския съюз той има право да бъде консултиран.

На практика субсидиарността се отнася до определянето на управленското равнище, което е най-подходящо за изготвяне и изпълнение на политиките. Съюзът следва да действа само когато е необходимо и когато това носи ясни и по-големи ползи в сравнение с мерките, предприемани на национално, регионално или местно равнище. Потенциалната добавена стойност на действията на ЕС и разходите, свързани с отсъствието на действие на ЕС (често наричани „цената на отказа от Европа“), са тясно свързани понятия⁶. Политическата оценка на това дали даден инструмент на политиката на ЕС може да се счита за носещ добавена стойност, може да се промени с течение на времето в зависимост от политическите приоритети на момента.

³ Политически насоки за следващата Европейска комисия, Жан-Клод Юнкер, кандидат за председател на Европейската комисия, Страсбург, 15 юли 2014 г.

⁴ Вж. член 12 от ДЕС, протоколи № 1 и № 2 към Договора за Европейския съюз и Договора за функционирането на Европейския съюз.

⁵ „Жълт картон“ съответства на една трета от всички гласове или една четвърт в пространството на свобода, сигурност и правосъдие (член 76 от ДФЕС). „Оранжев картон“ съответства на обикновено мнозинство от гласовете.

⁶ Вж. например „Проучване на „цената на отказа от Европа“ за периода 2014–2019 г.“; [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU\(2017\)603239](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2017)603239)

Често принципът на субсидиарност се характеризира като избор между действие на ЕС или липса на действие. Това не е правилно. Субсидиарността означава да се остави място за най-подходящото управленско равнище да поеме своята отговорност за действие. Държавите членки също така са свободни да предприемат мерки, когато Съюзът не го прави, а за дадена политика може да са необходими действия на всички равнища на управление. Като цяло в оценките на Комисията се разглежда измерението, свързано с ЕС, на проблемите и въздействията на всяка нова инициатива.

Според принципа на пропорционалност съдържанието и формата на действията на Съюза не следва да надхвърлят необходимото за постигане на набелязаните цели⁷. В Протокол № 2 са изложени по-подробно изискванията за проектите на законодателни актове във връзка с пропорционалността⁸. Всяка финансова или административна тежест върху Съюза, националните правителства, местните и регионалните власти и икономическите оператори трябва да бъде сведена до минимум и да бъде съизмерима с целите, които трябва да бъдат постигнати. За Комисията това означава да изпълнява амбициозните си политики по най-простия и най-евтин начин, както и да избягва излишната бюрокрация. Целта е внимателно да се съпостави интензивността на предложената мярка с това, което трябва да бъде постигнато. Пропорционалността е крайъгълен камък в политиката на Комисията за по-добро регулиране и в нейната програма за пригодност на регулаторната рамка. Съдът на ЕС е последен арбитър по отношение на пропорционалността и може да отменя актове, които смята, че са нарушили този принцип.

Като се има предвид значението на правилното прилагане на двата принципа⁹ и с оглед на тесните връзки на Комисията с националните парламенти, Комисията публикува годишен доклад по двата въпроса. Настоящото съобщение се придружава от Годишния доклад за 2017 г. относно отношенията между Европейската комисия и националните парламенти и от Годишния доклад за 2017 г. относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност.

3. СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ: ОСНОВНИ КОМПОНЕНТИ НА ПО-ДОБРОТО РЕГУЛИРАНЕ

Субсидиарността и пропорционалността са ключови елементи на подхода на Комисията за по-добро регулиране, изграден върху трите основоположни процеса за оценка, оценка на въздействието и консултации със заинтересованите страни. Настоящата Комисия инвестира значително в подобряването своя подход. Промените доведоха до значително подобрене и по отношение на оценката на субсидиарността и пропорционалността:

- Комисията увеличи прозрачността, легитимността и отчетността на своята работа. Уебсайтът „Участие в изготвянето на законодателството“ дава

⁷ Член 5 от Договора за Европейския съюз.

⁸ Член 5 от Протокол № 2.

⁹ В член 9 от Протокол № 2 се изисква Комисията да представя годишен доклад относно прилагането на член 5 от Договора за Европейския съюз.

възможност на заинтересованите страни да участват пълноценно в работата на Комисията през целия цикъл на политиката¹⁰ — от представяне на мнение по първоначалните идеи до коментари относно приетите от Комисията предложения и проекти на делегирани актове и актове за изпълнение.

- Основните инициативи се съпътстват от провеждането на обществени консултации, като най-важните от тях са достъпни на всички официални езици.
- През май 2015 г. Комисията подготви първите интегрирани насоки за по-добро регулиране, които бяха съществено актуализирани през 2017 г. Тези насоки и инструменти ръководят работата на служителите на Комисията по време на целия цикъл на политиката¹¹ и промениха насоките за оценка на субсидиарността и пропорционалността. Те се публикуват с цел да се улесни по-нататъшното участие на Европейския парламент, Съвета и други заинтересовани страни в процеса на изготвяне на политиките на Съюза.
- Беше създаден нов Комитет за регулаторен контрол¹², в който участват и трима членове, наети извън европейските институции. Този независим комитет контролира качеството на оценките на въздействието и подбрани оценки на съществуващото законодателство и оповестява публично всички свои становища. По принцип за оценката на въздействието е необходимо положителното становище на Комитета. В противен случай Комисията трябва да обясни публично защо е решила да действа. Слабостите в анализа на субсидиарността и пропорционалността са сред най-честите причини за отрицателно становище¹³.
- Експертите в платформата REFIT¹⁴ помагат на Комисията, като предоставят решения за опростяване на съществуващото законодателство. Платформата прие над 80 становища със съдействието на представител на Комитета на регионите.
- През април 2016 г. Европейският парламент, Съветът и Европейската комисия подписаха ново Междунституционално споразумение за по-добро законотворчество¹⁵. То обхваща всички аспекти на по-доброто регулиране, включително субсидиарността и пропорционалността, прозрачността на

¹⁰ „Участие в изготвянето на законодателството“: https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_bg

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

¹² https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_bg

¹³ Вж. стр. 20 от Годишния доклад за 2017 г. на Комитета за регулаторен контрол; https://ec.europa.eu/info/publications/regulatory-scrutiny-board-annual-report-2017_en

¹⁴ Създадена през 2015 г., платформата подкрепя опростяването на законодателството на ЕС и намаляването на ненужната регулаторна тежест в полза на гражданското общество, бизнеса и публичните органи. Тя отправя препоръки към Комисията, като взема предвид предложенията на заинтересованите страни. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform_en

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2016%3A123%3ATOC>

законодателната процедура, използването на делегирани актове и годишното и многогодишното планиране на политическите приоритети.

Използването на тези инструменти за по-добро регулиране доведе до изработването на по-пропорционални законодателни предложения¹⁶. За да се реализират на практика предвидените ползи от правото на ЕС, е от съществено значение и то да се прилага ефективно. Оценката на въздействието и оценката помагат да се гарантира ефективното изпълнение. Те се допълват от по-стратегически подход¹⁷ към изпълнението и прилагането на правото на ЕС, включително като се съдейства на държавите членки да прилагат правилно правото на ЕС и като се съсредоточават процедурите за нарушение върху системните проблеми, където действията по правоприлагане на Комисията могат да доведат до реална промяна.

Понастоящем Комисията прави преглед на начина, по който работи тази политика за по-добро регулиране, и активно търси мнението на всички заинтересовани страни¹⁸. Прегледът ще има за цел да установи дали и как нашите инструменти за по-добро регулиране могат да се използват по-ефективно и по-ефикасно, включително да се засили ролята на субсидиарността и пропорционалността в процеса на изготвяне на политиките.

Доклад на Работната група по въпросите на субсидиарността, пропорционалността и принципа „правим по-малко, но по-ефективно“

В работната група участваха членове от Комитета на регионите и от националните парламенти. Тя разгледа ролята на субсидиарността и пропорционалността в работата на институциите, ролята на местните и регионалните органи в изготвянето на политиките на ЕС и това дали отговорността за определени области на политиката или определени компетентности могат да бъдат оставени или върнати на държавите членки. В рамките на малко повече от шест месеца работната група изготви всеобхватен и целенасочен отговор на тези въпроси въз основа на приноса на много заинтересовани страни в този процес¹⁹.

В доклада на работната група са представени девет препоръки заедно с редица действия, които да спомогнат за изпълнението им. Те обхващат процесите на изготвяне на политики на Комисията, ролята на националните парламенти при разглеждането на предложенията на Комисията и законодателната процедура.

Основните заключения са следните:

¹⁶ Например вж. каре 1 от Съобщение COM(2017) 651 final; *Приключване на програмата за по-добро регулиране: по-добри решения за по-добри резултати*; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results_en.pdf

¹⁷ [C\(2016\) 8600](#), „Право на ЕС: по-добри резултати чрез по-добро прилагане“; 21.12.2016 г.

¹⁸ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-2332204_en

¹⁹ https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_en#report

- За изработването на по-добри закони е необходим нов начин на работа въз основа на общо разбиране за субсидиарността и пропорционалността през целия цикъл на политиката.
- Необходима е повече „активна субсидиарност“²⁰, която дава по-силен глас на местните и регионалните власти и на националните парламенти и която насърчава поемането на отговорност за това, което прави Съюзът.
- 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.

Препоръките на работната група са изложени в приложението към настоящото съобщение. Много от препоръките засягат практическото прилагане на по-доброто регулиране. Комисията подкрепя анализа на работната група във връзка с необходимостта от засилване на прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност в изготвянето на политиките на ЕС като част от по-широката програма за по-добро регулиране. От съществено значение е всичките 41 национални парламентарни камари, 74 регионални законодателни събрания, 280 региона и 80 000 местни власти, които имат водеща роля при прилагането на законодателството на ЕС, да участват в по-пълноценно в процеса на изработване на политиката. Активната субсидиарност и възприемането на нов начин на работа с тези участници ще спомогнат за изготвянето на политики, които постигат своите цели, като същевременно се укрепват разбирането и ангажираността с това, което Съюзът прави.

4. ДЕЙСТВИЯ ЗА ЗАСИЛВАНЕ НА РОЛЯТА НА СУБСИДИАРНОСТТА И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТТА

Комисията внимателно проучи доклада на работната група и по-долу подчертава областите, в които е необходимо да се предприемат действия.

4.1. Насърчаване на общо разбиране за субсидиарността и пропорционалността

Макар че всички участници в изготвянето на политиките на ЕС трябва да спазват принципите на субсидиарност и пропорционалност, няма общо определение, което да подкрепя работата на всяка институция. Протокол № 2 към Договорите относно субсидиарността и пропорционалността вече не съдържа илюстративните критерии, които бяха част от подобен протокол, приложен към Договора от Амстердам.

През май 2015 г. Комисията публикува първите си интегрирани насоки за това как ще прилага по-доброто регулиране. Тези насоки обхващат целия цикъл на политиката, включително оценката на субсидиарността и пропорционалността²¹. В

²⁰ Терминът „активна субсидиарност“ беше използван от работната група с цел да се обозначи по-интензивно участие на всички заинтересовани страни и местните и регионалните власти по време на целия цикъл на политиката. Вж. стр. 8—9 от доклада на работната група.

²¹ Вж. инструмент № 5 относно правното основание, субсидиарността и пропорционалността: https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-5_en

тях вече са включени критериите, които първоначално се съдържаха в Договора от Амстердам. Работната група призова за използването на инструмент, чрез който оценките на субсидиарността и пропорционалността и представянето на резултатите да се извършват по структуриран начин („таблица“)²². Този инструмент е приложен към настоящото съобщение. Понастоящем Комисията не представя резултатите от своите оценки под формата на „таблица“, но в бъдеще възнамерява да включи таблицата в своите насоки за по-добро регулиране и да я използва като част от оценките на въздействието, оценките и обяснителните меморандуми, които придружават законодателните ѝ предложения. Тези предложения се изпращат на Европейския парламент, Съвета, националните парламенти и (по целесъобразност) консултативните комитети в началото на всяка законодателна процедура.

Комисията отбелязва, че както Европейският парламент, така и Съветът признават в своите процедурни правилници значението на субсидиарността и че и двете институции се ангажират да вземат изцяло предвид оценката на въздействието на Комисията по време на законодателната процедура²³. Пълната полза от таблицата за оценка може да се реализира само ако тя се използва от всички страни в процеса на вземане на решения. Сега Европейският парламент и Съветът трябва да решат дали по време на законодателната процедура следва да се обърне допълнително, специално и систематично внимание на въпросите, свързани със субсидиарността и пропорционалността. По-специално съзаконодателите често въвеждат съществени изменения в предложенията на Комисията, но въздействието на тези изменения и опасенията относно субсидиарността и пропорционалността рядко се оценяват. Комисията призовава съзаконодателите да изпълнят по-ефективно своите ангажименти за изготвянето на оценки на въздействието на техните съществени изменения²⁴. Комисията също така счита, че националните парламенти следва да използват таблицата за оценка, представена по-горе, като я адаптират за своите цели, ако това е необходимо. Комисията смята, че това ще увеличи въздействието на техните мотивирани становища, но няма да им попречи в своите становища да изразяват други опасения, които не са свързани със субсидиарността и пропорционалността.

Комисията е на мнение, че в много случаи има възможност становищата на националните и регионалните парламенти и на местните и регионалните органи да бъдат по-добре отразени от всяка държава членка по време на законодателната процедура. Тези административни равнища са най-близо до реалното прилагане на законодателството и имат богат опит. Въпреки че съзаконодателите решават дали е целесъобразно да привлекат за участие в законодателната процедури представители на местните и регионалните органи, Комисията счита, че по-голямата прозрачност на законодателната процедура ще позволи по-голяма

²² Таблицата съдържа редица въпроси, които да насочват анализа на субсидиарността и пропорционалността. Тя ще се използва от Комисията по балансиран начин като част от нейната програма за по-добро регулиране въз основа на необходимостта от извършване на анализи, които са пропорционални на конкретното предложение.

²³ Член 4 от Междуинституционалното споразумение между Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз и Европейската комисия за по-добро законотворчество; ОВ L 123, 16 април 2016 г., стр.1—14.
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.123.01.0001.01.ENG

²⁴ Член 15 от Междуинституционалното споразумение за по-добро законотворчество.

осведоменост и ангажираност на местните и регионалните органи и на обществеността като цяло. Комисията подкрепя продължаващите усилия за по-голяма прозрачност и достъпност на законодателната процедура чрез подобрения в EUR-Lex²⁵ и съгласно Междунституционалното споразумение за по-добро законотворчество (като например съвместната законодателна база данни). Последващите действия във връзка с неотдавнашната съдебна практика на Съда на ЕС²⁶ и констатациите на омбудсмана относно прозрачността на тристранните срещи ще подобрят прозрачността и ще спомогнат за участието на всички заинтересовани страни в демократичния процес на вземане на решения. Комисията е готова да участва конструктивно в тази дейност.

Във всеки случай, в изпълнение на своя ангажимент по силата на Междунституционалното споразумение за по-добро законотворчество Комисията ще продължи да информира съзаконодателите за обратната информация, която получава относно своите предложения, включително от местните и регионалните органи.

Комисията възнамерява:

- Да включи таблицата за оценка на субсидиарността и пропорционалността в своите насоки за по-добро регулиране и да я използва, за да представя своите констатации в оценките на въздействието, оценките и обяснителните меморандуми.
- Да използва таблицата като помощно средство в комуникацията си с националните парламенти.
- За всяка законодателна процедура да направи по-видима за Европейския парламент и за Съвета обратната информация, която получава от местните и регионалните органи относно своите предложения.

4.2. Възможност за националните парламенти да упражняват контрол по-ефективно

Националните парламенти имат правото да изразяват опасения, свързани със субсидиарността, в срок от осем седмици след като получат предложението на Комисията²⁷. Комисията вече изключва месец август, когато определя осемседмичния срок. Тя счита, че периодът през коледните и новогодишните празници следва също да бъде изключен, но не може да вземе едностранно решение по този въпрос, тъй като всяко удължаване на срока засяга и работата на Европейския парламент и на Съвета. Комисията приканва съзаконодателите да

²⁵ EUR-Lex е уебсайт, който предлага лесен достъп до правото на ЕС. Той е достъпен на 24 езика и включва договори, законодателство, международни споразумения, подготвителни актове, законодателни процедури, съдебна практика, парламентарни въпроси и много други видове документи; <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=bg>

²⁶ Дело T-540/15, *De Capitani срещу Европейски парламент*; <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?sessionId=9ea7d2dc30ddfb6ef4af4df246c6a5689c7889c65e8f.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyNchb0?text=&docid=200551&pageIndex=0&doclang=BG&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=100299>

²⁷ Протокол № 2 от Договорите; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A12008E%2FPRO%2F02>

изразят становищата си по този въпрос, за да се даде възможност за удовлетворяване на желанието на националните парламенти по прагматичен начин, което не засяга съответните разпоредби на Договора.

В своя годишен доклад относно субсидиарността и пропорционалността Комисията представя онези законодателни предложения, които са получили най-голям брой мотивирани становища. Комисията обаче е съгласна с работната група, че следва да се даде по-голяма видимост на становищата на националните парламенти. Комисията възнамерява да подготви обобщен отговор, когато значителен брой национални парламенти са изразили сходни опасения дори ако прагът за „жълт картон“ не е достигнат. Становищата на регионалните парламенти със законодателни правомощия, изпратени пряко на Комисията, също биха могли да бъдат отразени, без това да засяга водещата роля на националните парламенти във функционирането на механизма за контрол на субсидиарността. Обобщеният отговор ще излага позицията на Комисията по повдигнатите въпроси и ще се предава на Европейския парламент и на Съвета възможно най-бързо поради желанието да не се забавя законодателната процедура.

Комисията насърчава националните парламенти да се консултират с регионалните парламенти и да си сътрудничат по въпросите, свързани с ЕС. Това може да допринесе за по-голяма видимост на опасенията, изразявани от регионалните парламенти, и за подобряване на оценката на въпроси, свързани със субсидиарността, но Комисията признава, че осъществяването на такова сътрудничество зависи изцяло от въпросните парламенти.

Комисията възнамерява:

- Да продължи да не отчита месец август при определянето на 8-седмичния срок за представяне на мотивирани становища от националните парламенти.
- Да проучи заедно с Европейския парламент и Съвета дали периодът на коледните и новогодишните празници би могъл също да бъде изключен, както многократно бе поискано от националните парламенти.
- Да даде по-голяма видимост на мотивираните становища на националните парламенти, като представя обобщени отговори, когато е целесъобразно, като работи по намиране на решение на техните опасения и като отбелязва предложенията, по които са били представени най-голям брой коментари, в годишните доклади относно субсидиарността и пропорционалността.

4.3. По-активно участие на местните и регионалните органи

Настоящата Комисия даде възможност за външно участие в нейните процеси за изготвяне на политики, в допълнение към проактивната си работа със социално-икономическите партньори в разработването и прилагането на законодателството в областта на социалната и регионалната политиката. Комисията вече активно се консултира със социалните партньори, включително въз основа на основаната на Договора двуетапна консултация в областта на социалната политика. В началото на всяка инициатива се публикуват пътни карти, които обясняват намеренията на Комисията. В тях се отправя покана за обратна връзка, като се дава възможност на всички заинтересовани страни да се подготвят за различните последващи консултативни дейности. Понастоящем всяка важна инициатива се придружава от обществена консултация, като за инициативите, включени в годишната работна

програма, въпросниците се превеждат на всички официални езици. Проектите на делегирани актове и актове за изпълнение също се публикуват онлайн, преди да бъдат окончателно приети. Освен това Комисията предава на съзакондателите обратната информация, която получава в началото на законодателния процес от всички заинтересовани страни (включително от местните и регионалните власти) относно своите предложения²⁸.

Въпреки тези положителни промени, важният глас на местните и регионалните органи често остава нечул в ранните етапи на изготвянето на политиките. Местните и регионалните органи и регионалните парламенти се различават от другите заинтересовани страни, тъй като те са на първа линия при прилагането на правото на Съюза. Ето защо са необходими повече усилия от страна на всички участници, за да се гарантира, че техният опит и възгледи са по-добре отразени в процеса на създаване на политики. В контекста на текущия преглед на постигнатото в областта на по-доброто регулиране Комисията ще проучи как да преработи своите въпросници, за да отдели специално място на въпросите, които вълнуват местните и регионалните органи. Освен това Комисията ще подобри начина, по който докладва становищата на местните и регионалните органи в своите оценки на въздействието, оценки и обяснителни меморандуми. От своя страна Комисията насърчава местните и регионалните органи да се присъединят към уеб портала²⁹ на Комисията, където всички заинтересовани страни могат да допринесят за изготвянето на политиките. Тя също така ще публикува важни инициативи в социалните медии, но организациите, представляващи местните и регионалните власти, следва да обмислят как могат да насърчават участието на местните и регионалните власти.

Комисията възнамерява:

- Да измени насоките си за по-добро регулиране, за да подчертае значението на това да се вземат под внимание възгледите и опитът на местните и регионалните органи.
- Да преразгледа своите въпросници за обществени консултации, за да включи въпроси по теми от значение за местните и регионалните органи, включително регионалните парламенти.

4.4. Подобряване на оценката и представянето на съответните въздействия

Законодателството на Съюза може да има особено голямо въздействие на местно и регионално равнище и за публичните органи. Комисията разработи методики за оценки на териториалното въздействие³⁰, които бяха изпитани при редица законодателни предложения от 2016 г. насам. Подходът на Комисията е да оценява тези въздействия, когато те са от значение за процеса на вземане на решения и когато това е пропорционално (например ако има големи различия между регионите). Комисията възнамерява да подчертае значението на този въпрос в насоките към своите служители, и както беше посочено по-горе, ще представя по-

²⁸ Съгласно член 33 от Междунституционалното споразумение за по-добро законотворчество.

²⁹ https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_bg

³⁰ https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-33_en

ясно своите оценки на субсидиарността (включително добавената стойност от ЕС) и пропорционалността в своите оценки на въздействието, оценки и обяснителни меморандуми. Невинаги обаче е очевидно, че има вероятност за такива ефекти или необработените данни не позволява извършването на подробна оценка. По-активното участие на местните и регионалните органи в процесите на консултация е съществен елемент за подобряване на качеството на оценките на териториалното въздействие.

Комисията възнамерява:

- Да измени насоките си за по-добро регулиране, за да се подчертае значението на проверката и оценката на териториалното въздействие.
- Да представя по-ясно своите оценки на субсидиарността, пропорционалността и информацията за това кой е засегнат (и как) в оценките на въздействието, оценките и обяснителните меморандуми.

4.5. Оценка на съществуващото законодателство от гледна точка на субсидиарността

Задачата на Програмата на Комисията за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT) е да се гарантира, че законодателството на Съюза е съобразено с целите, които преследва, и това законодателство да бъде опростено, когато е възможно, без да се отслабват неговите цели³¹. Платформата REFIT подпомага Комисията в изпълнението на тази задача. Комисията следва редовно актуализиран петгодишен план на всички оценки на съществуващото законодателство, като всяка от тези оценки следва да разгледа дали законодателството е все още необходимо и икономически ефективно, дали има възможност то да бъде опростено и каква е неговата европейска добавена стойност. Най-важните оценки са приложени и към годишната работна програма на Комисията.

Работата на платформата ще продължи до края на мандата на сегашната Комисия. Ще се вслушаме в мнението на членовете на платформата и внимателно ще оценим резултатите от консултацията със заинтересованите страни относно по-доброто регулиране, която започнахме. Считаме обаче, че вече има убедителни доказателства за необходимостта от промяна на платформата, за да се разгледат по-целено въпросите, повдигнати от работната група. Така например обхватът на работата на платформата може да се разшири, като в допълнение на обичайните аспекти, свързани с опростяването, включи и субсидиарността, пропорционалността, законодателната плътност³² и ролята на местните и

³¹ COM(2017) 651 final; Приключване на програмата за по-добро регулиране: по-добри решения за по-добри резултати; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results_en.pdf

³² Що се отнася до законодателството, „плътността“ е свързана с подробните технически предписания, одобрени от законодателя, относно начина, по който да се постигнат целите, което може да се отрази върху степента на свобода на преценка на националните, регионалните и местните органи при изпълнението на законодателството (вж. доклада на проф. Дагън, представен на заседанието на работната група на 15 март 2018 г.): https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/dougan-notes-for-task-force-march-2018_en.pdf

регионалните органи при прилагането на правото на ЕС. Считаме, че съставът също трябва да се промени, за да включи по-широко участие от местните и регионалните органи, като например се заменят експертите от държавите членки. Могат да се разгледат и по-тесни връзки с работата и мрежите на Комитета на регионите. За създаването на нова платформа обаче решение ще вземе следващата Комисия. Междувременно Комисията приветства намерението на Комитета на регионите да създаде мрежа от регионални центрове, които да пренасочват информацията от местните и регионалните органи към процеса на създаване на политики, и очаква с нетърпение резултатите от пилотния проект, включващ двадесет региона.

Работната група изрази опасения относно използването на делегирани актове и актове за изпълнение, когато Комисията е оправомощена от Европейския парламент и от Съвета да приема своевременно специфични правила за прилагане на правото на ЕС. Въпреки че тези актове не са предмет на проверка от националните парламенти по силата на Протокол № 2 към Договорите, настоящата Комисия значително подобри прозрачността по отношение на делегираните актове и актовете за изпълнение³³. Проектът на правния текст се публикува в интернет в продължение на четири седмици преди да бъде окончателно приет. Всички заинтересовани страни вече имат възможност да общуват пълноценно с Комисията относно съдържанието на всеки проект на акт. При оценката на съществуващите законодателни актове в бъдеще Комисията ще гарантира, че програмата REFIT разглежда по-подробно съответните делегирани актове и актове за изпълнение.

Комисията възнамерява:

- **Да гарантира, че при оценката на съществуващото законодателство се прави по-задълбочена оценка на субсидиарността, пропорционалността, законодателната плътност и ролята на местните и регионалните органи.**
- **Да определи промените в обхвата и състава на платформата REFIT, за да ѝ придаде нов облик, и да разгледа тези въпроси при прегледа на постигнатото в областта на по-доброто регулиране.**
- **Да гарантира, че съответните делегирани актове и актове за изпълнение се разглеждат систематично като част от оценките.**

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И СЛЕДВАЩИ СЪПЪРНИ СТЪПКИ: КОНФЕРЕНЦИЯТА В БРЕГЕНЦ

Настоящата Комисия изпълни целева и основана на приоритети програма от политически инициативи. Тя предприе действия, когато това беше необходимо и по въпросите, които са от значение. Комисията приветства важното заключение на работната група, че Съюзът осигурява добавена стойност във *всички* области, в които действа. В даден момент обаче ние всички — институциите и държавите членки — трябва да се приемем факта, че не можем да продължим да полагаме повече усилия за справяне с нарастващите предизвикателства, пред които сме изправени, с ресурсите, с които разполагаме в момента. Ето защо Комисията е съгласна с работната група, че дейностите трябва да бъдат приоритизирани, а

³³ Регистър на делегираните актове: <https://webgate.ec.europa.eu/regdel/#/home> ; Уебсайт „Участие в изготвянето на законодателството“: https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_bg

ресурсите да се използват по-ефективно. Един от аспектите е ранното приемане на предложенията на Комисията за следващата многогодишна финансова рамка, които са от съществено значение за предоставяне на Съюза на ресурсите, от които се нуждае.

Работната група предложи също така нов начин на работа въз основа на активна субсидиарност и по-динамично участие на всички заинтересовани страни и всички управленски равнища през целия цикъл на политиката. Това би представлявало важна промяна в процеса на изготвяне на политиките на Европейския съюз, която ще доведе до по-високо качество и легитимност на приеманите от Съюза закони. Комисията изложи промените, които възнамерява да внесе в отговор на работната група, и сега приканва Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, националните парламенти, националните правителства и местните и регионалните власти да обмислят по какъв начин те ще отговорят.

На 15 и 16 ноември австрийското председателство ще бъде домакин на конференция в Брегенц, Австрия, на тема „Субсидиарността като основополагащ принцип на Европейския съюз“. Тази конференция ще даде възможност за съдържателен диалог за засилването на ролята на принципите на субсидиарност и пропорционалност при изготвянето на политиките на ЕС³⁴. Тя би могла също така да даде ценен принос към срещата на върха на лидерите в Сибиу през следващата година.

Въпроси за конференцията в Брегенц

- Всички имащи отношение институции и органи следва да изяснят дали ще използват общата таблица за оценка, адаптирана към техните потребности, за да разглеждат аспектите на субсидиарността и пропорционалността в предложенията на Комисията.
- Комитетът на регионите, който представлява местните и регионалните органи, следва да обмисли по какъв начин те могат да повишат осведомеността на своите членове относно многото възможности да допринасят пряко за създаването на политиките на ЕС. Други организации, представляващи местните и регионалните органи, също биха могли да активизират дейностите си за повишаване на осведомеността.
- Комитетът на регионите следва да създаде „регионалните центрове“, за да спомогне за по-ефективно използване на опита на местните и регионалните органи в създаването на политиките на ЕС.
- Европейският парламент и Съветът следва да разгледат въздействието и аспектите, свързани със субсидиарността и пропорционалността, когато внасят съществени изменения.
- Както многократно бе поискано от националните парламенти, Европейският парламент и Съветът следва да се споразумеят да изключат коледните/новогодишните празници от 8-седмичния срок за представяне на мотивирани становища на националните парламенти.
- Европейският парламент и Съветът следва да предприемат последващи действия във връзка с препоръките на омбудсмана и неотдавнашната съдебна

³⁴ https://www.eu2018.at/calendar-events/political-events/BKA-2018-11-16-Subsidiarity-Conf_.html.

практика, за да подобрят прозрачността на своите процедури и да обмислят включването на местните и регионалните органи по време на законодателната процедура.

- Европейският парламент и Съветът следва да увеличат усилията си, заедно с Комисията, за създаването на съвместна междуинституционална база данни, за да се подобри проследимостта на законодателната процедура.
- Националните органи следва да проучат възможностите за по-ефективно участие на местните и регионалните органи по време на законодателната процедура.

След предстоящите европейски избори и назначаването на следващата Комисия, Европейският парламент, Съветът и Комисията ще обменят мнения и ще стигнат до заключения относно политическите цели и приоритети³⁵. Комисията очаква да обсъди своевременно условията за тази размяна на мнения като част от прилагането от страна на трите институции на Междуинституционалното споразумение за по-добро законотворчество.

³⁵ Инициатива на Комисията съгласно член 5 от Междуинституционалното споразумение за по-добро законотворчество.