

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



Членове на работната група (г-н Яак Мадисон заменя назначения за член г-н Томас Витсут. Той е член на парламента на Естония и заместник-председател на Консервативната народна партия на Естония).

Встъпителни думи на председателя на работната група



Бялата книга за бъдещето на Европа породила задълбочен процес на размисъл относно онази Европа, от която имаме нужда. Най-важното събитие в този процес ще бъде срещата на върха в Сибиу през май 2019 г. Дейността на работната група трябва да се разглежда като част от тази по-широка дискусия и се надявам, че нашият доклад и препоръките в него ще намерят място в текущите консултации.

Договорите не дават на институциите на ЕС „карт бланш“ да правят каквото искат. Субсидиарността и пропорционалността са практическите инструменти, чрез които се гарантира, че Съюзът не се намесва в неща, които самите държави членки или регионалните и местни органи могат да свършат по-добре, както и това дейностите на Съюза да се съсредоточат там, където наистина могат да добавят стойност. Имам нужда и от двата принципа и трябва да ги прилагаме активно, заедно и в единен дух, ако искаме те да функционират така, както очакват гражданите ни.

Днес разполагаме с 41 национални парламентарни камари, 74 регионални законодателни събрания, около 280 региона и 80 000 местни органа. Всички те са ангажирани пряко с прилагането на политиките на Съюза по места. Трябва по-системно да се вслушваме в техните опасения и практически опит, ако искаме да имаме функциониращи политики, като същевременно зачитаме характера

и идентичността на нашите нации, региони и общини. Надявам се, че даването на по-значими възможности за изразяване на мнение относно начина, по който се работи, ще позволи на нашите национални парламенти и местни и регионални органи да бъдат по-ефективни посланици и застъпници на Европейския съюз.

И накрая, настоящият доклад — плод на общите усилия на членовете от Европейския комитет на регионите, на националните парламенти и на Европейската комисия — не е самоцел. Той е началото на процес за разширяване на процедурите ни към местното и регионалното равнище, както и за подобряване на работата на законодателството на Съюза в полза на гражданите. Независимо че този доклад е адресиран до председателя Юнкер, както Европейският парламент, Съветът, Европейският комитет на регионите, Европейският икономически и социален комитет, така и националните парламенти, регионалните парламенти и местните и регионалните органи всички имат отговорността да го разгледат и да му отговорят.

Франс Тимерманс, председател на Работната група по въпросите на субсидиарността, пропорционалността и принципа „правим по-малко, но по-ефективно“. Брюксел, 10 юли 2018 г.

Резюме

Работната група заседава седем пъти, за да обсъди трите задачи, които председателят Юнкер представи в своето решение за създаването ѝ. Въз основа на тези дискусии, открито заседание и информацията, предоставена от редица заинтересовани страни, работната група достигна до няколко широки заключения и в настоящия доклад представя девет препоръки наред с конкретни действия, насочени към националните парламенти, националните, регионалните и местните органи, Европейския парламент, Съвета, Европейския комитет на регионите и Европейската комисия.

Работната група достигна до следните заключения:

- Съюзът трябва да се съсредоточи върху важните нови предизвикателства в областите, където има добавена стойност, например сигурността, отбраната и миграцията, както и да засили действията си в други области, като например изменението на климата и иновациите. Тъй като това трябва да се направи в контекста на ограничени ресурси, има явна необходимост да се помисли на европейско равнище как да се приоритизират дейностите и как наличните ресурси да се използват по-ефективно.
- Необходим е по-конкретен нов начин на работа, за да се подобрят настоящите процеси за изготвяне на политики и да се даде възможност на Съюза да използва ресурсите си по-ефективно. Така местните и регионалните органи и националните парламенти ще могат да имат по-ефективен принос в изготвянето на политики и създаването на (ново) законодателство, както и при спазването на принципите на субсидиарност и пропорционалност.
- За този нов начин на работа се изисква единно разбиране на субсидиарността и пропорционалността, както и по-голямо участие на всички заинтересовани страни и най-вече на националните, местните и регионалните органи, които често имат конкретна роля при изпълнението на законодателството на Съюза по места. С такава „активна субсидиарност“ следва да се насърчават поемането на по-голяма отговорност и по-доброто разбиране на дейността на Съюза сред всички ангажирани лица.
- С цел по-последователна оценка на субсидиарността и пропорционалността Европейската комисия, националните и регионалните парламенти, Европейският комитет на регионите и Европейският парламент и Съветът трябва да използват шаблонна таблица през целия процес на вземане на решения.
- Новият метод на работа трябва да се приложи към съществуващото законодателство на Съюза и към новите политически инициативи, като за тази цел, надграждайки над досегашния си опит с опростяване на законодателството, Европейската комисия трябва да въведе специален процес. Работната група реши да открие предоставената от редица заинтересовани страни информация, за да даде динамичен старт на по-задълбочени дискусии по въпроса кои законодателни актове могат да са важни за оценката от гледна точка на субсидиарността, пропорционалността, ролята на местните и регионалните органи и законодателната плътност, с възможността определено законодателство да бъде преразгледано или отменено, ако и когато е необходимо.
- Във всички съществуващи сфери на дейност има европейска добавена стойност и затова работната група не е установила области на компетентност или на политиката, основани на Договорите, които трябва да се делегират окончателно на държавите членки изцяло или отчасти.
- Дейността на работната група трябва да бъде развита от всички институции и органи, посочени по-горе. Първите стъпки ще бъдат последващите мерки от речта за състоянието на Съюза през септември 2018 г., конференцията на австрийското председателство в Брегенц през ноември и Европейската среща на върха на регионите и градовете в Букурещ през март 2019 г. Докладът на работната група трябва да осигури стабилна основа за по-нататъшни дискусии относно изпълнението на дейностите и препоръките в него.



Съдържание

1. Искане на председателя Юнкер	6
2. Основни разсъждения: Нов начин на работа	7
3. Дейността на работната група	10
3.1. По-добро разбиране на субсидиарността и как да се разглежда пропорционалността	10
3.2. Националните парламенти и по-ефективен контрол на субсидиарността	12
3.3. По-добро участие на националните, регионалните и местните органи в изготвянето на политиките	14
3.3.1. Подходът на Комисията към консултациите и взаимодействието с местните и регионалните органи във връзка с дейностите си и работната си програма	14
3.3.2. Оценки на въздействието, предложения и планове за изпълнение на Комисията	16
3.4. Законодателна процедура	17
3.5. По-ефикасни действия	19
3.5.1. Оценка и подобряване на съществуващото законодателство	19
3.5.2. Засилен фокус върху по-доброто изпълнение на законодателството	21
Приложение I Членове на работната група	22
Приложение II Работа на работната група и информация от заинтересованите страни	23
Приложение III Правен и политически контекст на дейността на работната група	27
Приложение IV Основни документи от членовете на работната група	31
Приложение V Обща оценка на съответствието с принципите на субсидиарност и пропорционалност	32
Приложение VI Принос на заинтересованите страни, в които се предлага преразглеждане на законодателство или предложения	35

1. Искане на председателя Юнкер

След Римската декларация по повод 60-ата годишнина на Европейския съюз председателят Юнкер даде началото на обществен дебат относно бъдещето на Европа. В [Бялата книга за бъдещето на Европа](#)¹ на Комисията са представени варианти за бъдещето на Съюза с 27 държави членки. В Бялата книга се предлагат пет примерни сценария за развитие на Съюза в зависимост от взетите решения, без да се изразява определено предпочитание.

Комисията ясно заявява, че нито един от тези сценарии не е подробен план за бъдещето на Европа и че крайният изход несъмнено ще се различава от всеки отделен сценарий. В писмото за намеренията до Европейския съюз и до Съвета от 2017 г.² председателят Юнкер вече представи пътна карта на Съюза (сценарий 6), основана на трите принципа, на които трябва да се опира Съюзът — свобода, равенство и върховенство на закона. Въпреки това, за да се гарантира, че всички сценарии са разгледани изцяло, на 12 септември в своите встъпителни думи към речта си за състоянието на Съюза председателят обяви създаването на работна група по сценарий 4 — „*Правим по-малко, но по-ефективно*“³. При този сценарий Съюзът ще съсредоточи вниманието и ограничените си ресурси към по-малко области, така че да може да действа бързо и решително в тези избрани приоритетни области.

Самата работна група бе създадена официално на 14 ноември 2017 г.⁴ под председателството на първия заместник-председател Франс Тимерманс. В състава ѝ влизат трима членове от националните парламенти на Австрия, България и Естония и трима членове от Европейския комитет на регионите. Освен това Европейският парламент бе поканен да предложи кандидатурата на трима членове, но не го направи⁵. Информация относно седемте членове на работната група може да се намери в Приложение I.

Членовете на работната група бяха назначени в лично качество. Затова те не представляват позицията или възгледите на определен орган или институция във връзка с работата на работната група. Членовете могат свободно да допринасят по всички аспекти на мандата на работната група, а не само по проблемите, които засягат пряко институциите, в които те работят.

В член 3 от решението на председателя за създаването на работната група са изложени трите задачи от а) до в), които работната група бе помолена на разгледа в работата си:

- 1) начините за по-добро прилагане на принципите на субсидиарност и пропорционалност в работата на институциите на Съюза, по-специално при изготвянето и изпълнението на законодателството и политиките на Съюза;
- 2) идентифицирането 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;
- 3) идентифицирането на начини за по-добро включване на регионалните и местните органи в изготвянето на политиките на Съюза и последващите действия за изпълнението им.

Работната група бе помолена да представи констатациите си на председателя на Европейската комисия до 15 юли 2018 г. Тя работеше прозрачно и получаваше информация от гражданското общество чрез специалния уебсайт, което значително допринесе за дискусиите ѝ⁶. Наред с това тя редовно информираше за работата си Европейския парламент, Съвета и Конференцията на парламентарните комисии по европейските въпроси. Освен това работната група организира обществен дебат, за да научи мненията на основните заинтересовани страни⁷. В Приложение II е описано как е действала работната група, както и каква информация е получила от гражданите и други сектори на гражданското общество.

В останалата част от доклада е представената дейността на работната група, която трябва да бъде разгледана на фона на настоящите законови и политически рамки, ръководещи функционирането на принципите на субсидиарност и пропорционалност в Съюза. Повече подробности по този въпрос има в Приложение III.

¹ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/bjala_kniga_zh_bdeshteto_na_evropa_bg.pdf

² https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/letter-of-intent-2017_bg.pdf

³ http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_bg.htm: Последвано от работната програма на Комисията COM(2017) 650 от 24.10. 2017 г.: „*Въз основа на работата, вече осъществена от настоящата Комисия, трябва да продължим да действваме мащабно по важните въпроси. Това означава да не регламентираме всеки аспект от ежедневието на гражданите. Трябва сериозно да обмислим как да правим по-малко и същевременно да сме по-ефективни и да отстъпим компетентността на държавите членки, когато това е целесъобразно.*“ https://ec.europa.eu/info/publications/2018-commission-work-programme-key-documents_bg

⁴ C(2017) 7810. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-c-7810-president-decision_en_1.pdf

⁵ PV CPG: 11.01.2018 г.; PE-8/CPG/PV/2018-01: http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simple.htm?leg=&year=&lg=&eurovoc=¤tPage=1&sortAndOrderBy=&ulltext=&reference=&relValue=&codeTypeDocu=CPGPPV&datepickerStart=&datepickerEnd=&auteur=&code_auteur=&autInstDesc=&autInst

⁶ https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_en

⁷ https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently/28-may-hearing_en

2. Основни разсъждения: Нов начин на работа

В хода на работата си работната група достигна до пет широки заключения, отразени в нейните препоръки.

Първо, работната група напълно отчита необходимостта от засилено действие от страна на Съюза за справяне с важни нови предизвикателства в области, където той има добавена стойност, като например сигурността, отбраната и миграцията, както и в други сфери, като например изменението на климата и иновациите. Тъй като това трябва да се направи в контекста на ограничени ресурси, има явна необходимост да се помисли на европейско равнище как да се приоритизират дейностите и как наличните ресурси да се използват по-ефективно.

Второ, работната група достигна до заключението, че — далеч отвъд определянето на области, които да бъдат делегирани на държавите членки — е изключително важно да се отстранят слабостите в текущите законодателни процеси. Основен проблем при тези процеси е недостатъчното участие на националните, регионалните и местните органи, както и произтичащата от това липса на отговорност относно политиките на ЕС. Работната група смята, че е необходим нов начин на работа, за да се гарантира, че политическите дейности и инструменти на ЕС ще продължат да носят ясна европейска добавена стойност, че те са пропорционални и са изразени правилно чрез дейностите, необходими също и на национално, регионално и местно равнище. Този нов начин на работа се основава на по-добро споделено разбиране за subsidiarността и пропорционалността и засилено участие на националните парламенти и местните и регионалните органи при изготвянето и изпълнението на политики, съгласно принципите на многостепенното управление. Това би следвало да ни помогне да развием една „по-активна subsidiarност“, за да се гарантират по-добри преценка и приемане по въпроса защо политиките се въвеждат на равнището на ЕС, както и в крайна сметка — по-голяма отговорност по отношение на тези политики на всички нива на управление. Много от 74-те регионални събрания със законодателни отговорности в Съюза, около 280 региона⁸ и 80 000 общински органа участват пряко в прилагането на законодателството на Съюза. Техните знания и опит трябва да се използват по-активно при разработването на законодателство. Благодарение на по-засиленото участие в процесите по изготвяне на политики тези страни ще могат да обясняват по-добре какво прави Съюзът и защо.

Трето, по-доброто споделено разбиране относно принципите на subsidiarност и пропорционалност и тяхното по-структурирано и системно прилагане във всички процеси на вземане на решения биха могли да допринесат за смекчаването на част от опасенията и неудовлетвореността, които подхранват възгледа, че Съюзът се намесва твърде много. Работната група е на мнение, че не само трябва да се правят оценки на subsidiarността, но и че тези оценки трябва „да са видими“. До голяма степен това може да става чрез по-пълноценното използване на настоящите механизми и инструменти и чрез предоставяне на по-добри и широкодостъпни разяснения относно добавената стойност на дейностите на Съюза по начин, който е лесно разбираем. Работната група признава, че Комисията вече представя анализи на subsidiarността и пропорционалността в подкрепа на законодателните си предложения, както и специфичната роля на националните парламенти при проверката на съответствието на новите законодателни предложения спрямо принципа на subsidiarност⁹. Прилагането на принципите на subsidiarност и пропорционалност обаче е споделена отговорност на всички заинтересовани страни — националните парламенти, Европейския парламент, Съвета, Европейския комитет на регионите и Европейската комисия.

Работната група отбелязва, че след преразглеждането на съответния протокол към Договора от Амстердам, в Договорите вече не съществува точно определение на subsidiarността. Затова тя препоръчва при оценката на subsidiarността и пропорционалността да се прилага споделен и прагматичен подход чрез обща таблица за оценка, така че да се подпомогне едно общо разбиране и да се създаде по-ефективно прилагане на тези принципи от страна на всички органи и институции при изготвянето на ново законодателство.

Четвърто, работната група е на мнение, че е възможно законодателството на ЕС в някои области да е станало твърде „плътно“ или сложно. В случая с директивите то вече не оставя достатъчно възможност за вземане на решения на други равнища, както и достатъчна гъвкавост за прилагане на законодателство, при което се отчитат националните особености. Работната група е наясно, че има няколко евентуални причини за това, включително липсата на достатъчно доверие между самите държави членки и между държавите членки и институциите на Съюза. Това води до по-слабото взаимно признаване на различни национални подходи като ефективен политически инструмент¹⁰. Освен това работната група съзнава, че има важни компромиси. За да се гарантира съответствие със законодателството на Съюза и създаване на еднакви условия на конкуренция на вътрешния пазар, може да е необходимо много предписателно законодателство с ограничена гъвкавост не само за местните и регионалните органи, но и за предприятията. Пример за това е спазването на строгите счетоводни правила за разходите, направени по разходните програми на Съюза. Затова всеки опит за разрешаване на проблема с регулаторната плътност чрез законодателни изменения би трябвало да се съобрази внимателно и да се изпълни съгласно принципите за по-добро регулиране, включително консултация със засегнатите страни и правилна оценка, така че да се гарантира точното разбиране на проблемите¹¹. Поради това работната група препоръчва на Комисията да въведе процес за продължаване на работата по този въпрос, който евентуално се опира на съществуващата Програма за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT) на Комисията, с цел опростяване на законодателството и намаляване на излишната регулаторна тежест. За да започнат дискусиите по този процес, работната група откроява предложения за подобна оценка, набелязани от членовете ѝ, и информацията, подадена до работната група от различни заинтересовани страни. При необходимост това би могло в крайна сметка да доведе до преразглеждане или отмяна на съществуващо законодателство. След като разгледа въпроса обаче, работната група стигна до заключението, че във всички съществуващи области на дейност има европейска добавена стойност и затова тя не е установила области на компетентност или на политиката, които изцяло или отчасти трябва да се делегират окончателно на държавите членки. Затова работната група не смята, че този аспект от сценарий 4 на Бялата книга за бъдещето на Европа е най-доброто бъдещо развитие.

На последно място, работната група смята, че констатациите ѝ не бива да са краят на един процес, а началото на по-активен ангажимент по въпросите на subsidiarността и пропорционалността от страна на всички институции на ЕС и национални, регионални и местни органи, който се основава на представените в настоящия доклад препоръки и действия на работната група и ги доразвива. Тя очаква с интерес отговора на председателя на Европейската комисия и по-нататъшните дискусии по тези въпроси по време на конференцията на австрийското председателство в Брегенц през ноември 2018 г. и на Европейската среща на върха на регионите и градовете в Букурещ през март 2019 г.

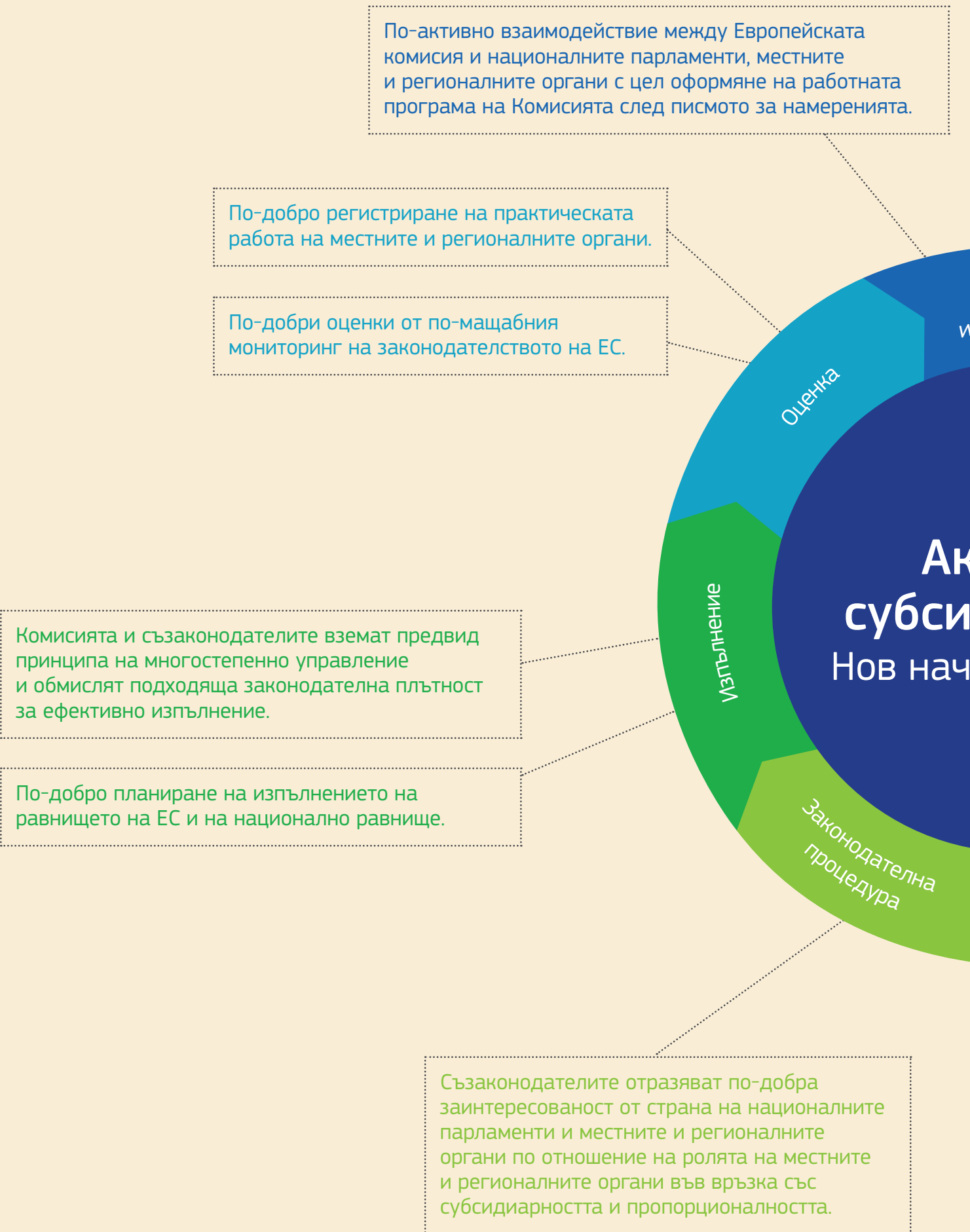
⁸ Евростат: 281 региона по NUTS 2 към 1 януари 2018 г.: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/background>

⁹ Протокол № 2 към Договора за Европейския съюз и Договора за функционирането на Европейския съюз.

¹⁰ Вж. Протокол от заседанието на работната група на 15 март 2018 г.: <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/tf-minutes-meeting-15-march-2018.pdf>

¹¹ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_bg

Схематичен изглед на новия начин на работа





3. Дейността на работната група

По време на своите заседания работната група обсъди трите задачи — а), б) и в) — от мандата на председателя Юнкер; по-долу тя представя резултатите от работата си според различните етапи от процеса на създаване на политики, като започва с необходимостта от общ подход за оценка на субсидиарността и пропорционалността.

3.1. По-добро разбиране на субсидиарността и как да се разглежда пропорционалността

Работната група отбелязва, че няма общи насоки за оценяването на съдържанието на проектите на законодателни актове или други политики и програми във връзка със принципите на субсидиарност и пропорционалност. Комисията е изготвила собствени подробни насоки, а Европейският комитет на регионите използва при своите оценки „таблица за субсидиарност“. Всеки национален парламент разполага със собствен подход за извършването на тези оценки.

Една от последиците от това е, че в своите мотивирани становища националните парламенти често повдигат въпроси, които надхвърлят предвиденото в Протокол № 2¹², така че становищата отразяват различни политически предпочитания, а не оценка на субсидиарността. Когато по тези становища не могат да се предприемат последващи мерки, това може да доведе до погрешно разбиране и разочарование. Същевременно липсата на ясен подход към субсидиарността при законодателния процес създава може би погрешното впечатление, че по проблема не се предприемат задоволителни мерки. По подобен начин, независимо че механизмът за контрол на субсидиарността, определен в Протокол № 2, е включен в Правилника за дейността на Европейския парламент (Правило № 42¹³) и на Съвета (Член 19¹⁴), и независимо че в Междунституционалното споразумение за по-добро законотворчество се подчертава значението на субсидиарността и пропорционалността, работната група не разполагаше с информация за процедурни разпоредби относно това

как Европейският парламент и Съветът разглеждат двата принципа в законодателната си дейност.

Работната група е уверена, че една шаблонна таблица за оценка би могла да осигури по-голяма видимост и съгласуваност на оценката на субсидиарността и пропорционалността и в крайна сметка да улесни едно по-добро споделено разбиране на понятието от страна на всички, които участват в оценката на тези принципи в рамките на процеса на вземане на решения. Разбира се, това няма да попречи да се изразяват опасения извън обхванатите от шаблонната таблица за оценка на субсидиарността и пропорционалността. Тя е на мнение, че този чрез подход трябва да се откроява идеята за европейската добавена стойност, която е основният фактор, определящ дали Съюзът трябва да предприема действия, и освен това е понятие, което се разбира по-лесно от населението. Оценката може да бъде полезна и на Съда по отношение на всички случаи, отнесени до него. Работната група предлага шаблонна таблица за оценка на субсидиарността (в Приложение V), която може да се използва като основа за по-нататъшни дискусии между институциите на ЕС и националните и регионалните парламенти¹⁵. В по-дългосрочен план при бъдещо преразглеждане на Междунституционалното споразумение за по-добро законотворчество може да бъде включена договорена обща таблица за оценка, с цел да се предостави по-структурирана основа за използването му от страна на Европейския парламент, Съвета и Европейската комисия.

¹² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A12008E%2FPRO%2F02>

¹³ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20170116+TOC+DOC+XML+VO//BG>

¹⁴ <http://www.consilium.europa.eu/bg/documents-publications/publications/council-rules-procedure-comments/>

¹⁵ Изразът „регионални парламенти“ в настоящия доклад включва всички регионални парламенти и регионални събрания в държавите членки. Когато става дума изрично за регионални парламенти със законодателни правомощия по смисъла на Протокол № 2 към Договорите, това е указано ясно.

Препоръка № 1 на работната група

Институциите и органите на Съюза, както и националните и регионалните парламенти следва да използват общ метод („таблица за оценка“) при оценяването на проблеми, свързани с принципите на субсидиарност (включително европейската добавена стойност), пропорционалност и правното основание за ново и съществуващо законодателство.

Този метод на оценка следва да обхваща критериите от Протокола относно субсидиарността и пропорционалността, приложен към Договора от Амстердам, и съответната юриспруденция на Съда. Към настоящия доклад е приложено предложение за шаблонна таблица за оценка.

По време на законодателния процес Европейският парламент и Съветът следва системно да преразглеждат субсидиарността и пропорционалността на проектите на законодателството и измененията, които правят, с помощта на общия метод. Те следва да отчитат изцяло оценката на Комисията, представена в нейните предложения, както и (мотивирани) становищата на националните парламенти и Европейския комитет на регионите.

Работната група счита, че препоръката може да бъде изпълнена чрез следните дейности:

- Съзаконодателите, националните и регионалните парламенти, Европейският комитет на регионите и Европейската комисия следва да обсъдят шаблонната таблица с цел стимулиране на по-добро разбиране и общ подход при оценката на субсидиарността и пропорционалността.
- Комисията следва да преразгледа насоките си за по-добро регулиране, така че да се отрази приетата таблица за оценка на субсидиарността и пропорционалността. Тя следва да използва таблицата, за да представя по-ясно своите оценки на субсидиарността и пропорционалността в оценката на въздействието и/или в обяснителния меморандум съгласно параграф 25 от Междуйнституционалното споразумение за по-добро законотворчество и Протокол № 2 към Договорите.
- Националните и регионалните парламенти, когато използват механизма за контрол на субсидиарността, и съзаконодателите — по време на законодателната процедура — следва да използват таблицата като основа за предприемане на мерки по проблемите, свързани със субсидиарността и пропорционалността.
- Институциите и консултативните органи на ЕС следва да открият европейската добавена стойност на инициативите на Европейския съюз и да споделят с гражданите информация относно този аспект по-добре.

3.2. Националните парламенти и по-ефективен контрол на субсидиарността

Националните парламенти имат основна роля при осигуряването на съответствие с принципа на субсидиарност и освен това могат да допринесат положително за съдържанието на новото законодателство. В оценката на субсидиарността на националните парламенти се разглежда съдържанието на законодателните предложения на Комисията. Това допринася за установяването на демократичната легитимност на Съюза. Между 2010 г. и края на 2017 г. имаше 409 мотивирани становища, представляващи 582 гласа от национални парламенти съгласно механизма за контрол на субсидиарността. До момента има три процедури на „жълт картон“ и нито една на „оранжев картон“. Работната група отбелязва, че областта е сложна, и разглежда подобрения, които биха могли да се въведат в настоящата система, както и редица въпроси, за които биха се изисквали промени в Договора.

Някои членове на работната група бяха на мнение, че ниският брой стартирани процедури на „жълт картон“ говори за неефективност на настоящия механизъм за контрол; затова те подкрепят намаляване на праговете, което би наложило промяна в Договора. Работната група обсъди въпроса и отбелязва, че не е ясно дали намаляването на сегашния праг за стартиране на „жълт картон“ от една трета до една четвърт от наличните гласове би се отразило значително върху броя на задействаните жълти картони, ако се приеме, че ще има подобно на сегашното участие в механизма за контрол на субсидиарността от страна на националните парламенти. За да може значително да се увеличи броят на процедурите на „жълт картон“, е необходим праг много под една четвърт¹⁵, но това би породило опасения относно представителността на изразените опасения. Въпреки това, като подчертава значението на сериозен политически диалог, който подпомага легитимността на законодателния процес, работната група призовава Комисията да гарантира, че винаги ще дава изчерпателен, навременен и обществено достъпен отговор на мотивираните становища на националните парламенти дори когато съгласно настоящите правила не е стартирана процедура на „жълт картон“.

Някои членове повдигнаха и въпроса относно „червения картон“ (вето) за националните парламенти, което би наложило промяна на Договора; работната група изслуша мненията, че това може да има непредвидени последици предвид настоящата липса на общо разбиране относно значението и обхвата на оценките на субсидиарността от страна на националните парламенти. От друга страна, работната група взе предвид желанието на националните парламенти да се открие и положителният начин, по който те могат да допринесат към европейския процес, ако разполагат с механизъм, който да им позволява да предлагат на Комисията да предприема действия — „зелен картон“. Подобен формален процес би наложил промяна на Договора и би се отразил върху правото на Комисията да инициира законодателство, както и върху ролята на Европейския парламент и на Съвета. Въпреки това работната група беше на мнение, че националните парламенти вече разполагат с достатъчно възможности да укрепят координацията помежду си, така че да имат ефективен глас и достатъчно критична политическа маса, за да бъдат чути. Това ги насърчава да го правят и стимулира Комисията да да отговори по подходящ начин на всички подобни инициативи.

Деликатен е проблемът относно времето, с което националните парламенти разполагат за подготовка на мотивираните си становища и за провеждане на консултации със собствените си държави членки, особено ако са регионални парламенти със законодателни правомощия. Предвид това, че Европейският парламент и Съветът се въздържат да предприемат действия в периода, в който националните парламенти подават мотивираните си становища, има нужда периодът да се съобрази внимателно. Няколко членове смятат, че сегашният период от 8 седмици трябва да бъде удължен на 12 седмици, като работната група отбелязва, че в миналото Европейският съвет е разглеждал възможността това да бъде направено¹⁷. При липсата на промяна на Договора, каквато това би наложило, работната група смята, че Комисията би могла да даде по-голяма гъвкавост на националните парламенти при изготвянето на техните мотивирани становища. Подобна гъвкавост, наред с очакваните по-стабилна последователност при оценките на субсидиарността въз основа на обща таблица, по-добри комуникация и обмен на информация между националните парламенти и местните и регионалните органи, би могла да смекчи общоприетата нужда от намаляване на праговете за задействане на процедури на „жълт и оранжев картон“.

Работната група обсъди и факта, че в своите мотивирани становища националните парламенти често излизат извън въпросите, свързани със субсидиарността, което поражда неразбирателство и разочарование, когато по тези точки не могат да се предложат последващи действия. Независимо че тези неразбирателства биха могли да се избегнат чрез използването на обща таблица за субсидиарността, която да служи като основа за становищата на националните парламенти, някои членове на работната група бяха на мнение, че обхватът на механизма за контрол и на мотивираните становища следва да бъде разширен, така че да обхваща пропорционалността и предоставянето на правомощия (правното основание).

На последно място, работната група смята, че има нужда от по-добри координация и обмен на информация относно мотивираните становища между националните и регионалните парламенти със законодателни правомощия и другите регионални и местни органи. Така например националните и регионалните парламенти имат отделни платформи за обмен на информация, докато отговорите на Комисията по мотивираните становища се предоставят на междупарламентарна платформа, както и на уебсайта на Комисията. Националните парламенти следва, където е уместно, да се консултират с регионалните парламенти в контекста на механизма за контрол на субсидиарността. За формални промени в ролята на националните и регионалните парламенти и взаимодействието между тях биха се изисквали промени на Договорите и те следва да се разглеждат в дългосрочен план. Предвид обаче ограниченията на текущите разпоредби на Договорите, чрез един по-структуриран, но неформален диалог би могло да се гарантира по-ефективното участие на регионалните парламенти със законодателни правомощия.

¹⁶ Документ за обсъждане № 3: Прилагане на субсидиарността и пропорционалността в работата на институциите. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-3-2018-2018-tf-discussion-paper-no3-institutional-work_en.pdf

¹⁷ §3 от раздел В („Суверенитет“) от Заключенията на Европейския съвет от 19 февруари 2016 г.: <https://www.consilium.europa.eu/media/21767/st00001bg16.pdf>

Препоръка № 2 на работната група

Комисията следва да прилага гъвкаво 8-седмичния краен срок съгласно Договорите, до които националните парламенти да подават мотивираните си становища.

При тази гъвкавост трябва да се отчитат общоприетите ваканционни период и периоди на прекъсване на работата, като същевременно се осигурява възможност Комисията да отговори, доколкото е възможно, в рамките на 8 седмици след получаване на всяко от становищата.

В годишния си доклад относно субсидиарността и пропорционалността Комисията следва да разглежда по подходящ начин мотивираните становища, които получава от националните парламенти, и обратната информация от регионалните парламенти със законодателни правомощия. Тя следва да предоставя на съзаконодателите изчерпателна и навременна информация за предложенията, в случай че се породят сериозни опасения във връзка със субсидиарността.

Препоръка № 3 на работната група (промяна на Договорите)

Протокол № 2 към ДЕС/ДФЕС следва да бъде преразгледан при възможност, за да могат националните парламенти да разполагат с 12 седмици за подготовка и предаване на мотивираните си становища, както и за пълно изразяване на мнения по субсидиарността, пропорционалността и правното основание (предоставянето на правомощия) на предложеното законодателство. Националните парламенти следва да се консултират с регионалните парламенти със законодателни правомощия, когато предложеното законодателство на ЕС засяга техните области на компетентност съгласно националното законодателство.

Работната група смята, че следните дейности, които не изискват промени на Договорите, биха увеличили влиянието на националните парламенти върху дискусиите във връзка със субсидиарността:

- Комисията следва да взема предвид забавянията при предаванията на отделни елементи от сложните законодателни пакети на националните парламенти, както и общите ваканционни периоди, когато повечето национални парламенти са във ваканция.
- С помощта на Комитета на регионите и платформата REGPEX¹⁸ националните парламенти следва да провеждат подходящи консултации с регионалните парламенти при изготвянето на своите мотивирани становища.
- В годишния си доклад относно субсидиарността и пропорционалността Комисията следва да представя по подходящ начин мотивираните становища и информацията, получена от националните и регионалните парламенти със законодателни правомощия.
- В случай че едно предложение породри значителен брой мотивирани становища, Комисията следва да изготви общ преглед на мотивираните становища, получени от националните парламенти — и евентуално информация, подадена от регионалните парламенти със законодателни правомощия — и да го предостави на съзаконодателите навреме с оглед законодателната процедура.

¹⁸ REGPEX е подмрежа на мрежата за наблюдение на субсидиарността на Европейския комитет на регионите, достъпна за регионалните парламенти и правителства със законодателни правомощия: <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>

3.3. По-добро участие на националните, регионалните и местните органи в изготвянето на политиките

3.3.1. Подходът на Комисията към консултациите и взаимодействието с местните и регионалните органи във връзка с дейностите си и работната си програма

Работната група отбелязва, че през 2015 г. важна новост, въведена чрез политиката за по-добро регулиране на Комисията, бе това, че процесите на изготвяне на политики станаха достъпни за всички заинтересовани страни. Въпреки постепенното прилагане на нововъведеното работната група посочва, че като цяло участието на местните и регионалните органи в консултациите и в механизмите за предоставяне на обратна връзка на Комисията е ниско. От средата на 2016 г. насам, и като се вземат общо предвид всички механизми за обратна връзка, заинтересованите страни са получили близо 9000 отговора, но под 1 % от тях са били от местни и регионални органи. Изглежда също така, че приносът на местните и регионалните органи към оценките на въздействието също е нисък.

Като признава, че не всички местни и регионални органи имат капацитета и ресурсите да участват в тези дейности, работната група е на мнение, че е необходимо още, за да се насърчи участието им с оглед на задължението по Договорите да се зачита националната идентичност на държавите членки, присъща на техните регионални и местни правителствени структури, както и ролята и отговорността им при изпълнението на законодателството на Съюза¹⁹. Предвид многообразието на местните и регионалните органи и вариращия им капацитет за участие, всички процеси и инструменти за подобряване на тяхното участие следва да бъдат опростени и използвани, както и да оползотворяват максимално съществуващите мрежи и платформи. Работната група приветства факта, че наскоро Комисията пое ангажимент да проведе обществени консултации по важните инициативи, предоставени на всички официални езици, с цел подобряване на достъпността.

Комисията смята, че като последваща стъпка при общите консултации е нужно да се отчетат спецификите на местните и регионалните органи в сравнение с другите заинтересовани страни. Работната група също е на мнение, че по-съдържателната обратна връзка от институциите на Съюза би стимулирала по-голямо участие на местните и регионалните органи. Наред с това работната група предлага, когато е уместно, да се правят повече целеви консултации с местните и регионалните органи с цел да се признае тяхната специфична роля.

Освен това работната група приветства застъпения ангажимент на настоящата Комисия по отношение на националните парламенти²⁰ и прикани Комисията да го доразвие и при разработването на политики да работи допълнително с националните парламенти, местните и регионалните органи и гражданското общество. По практически причини и причини, свързани с ресурсите, няма вероятност това да се прави при всички нови инициативи всяка година, затова Комисията следва да разгледа подхода при

най-значимите си инициативи. Добър пример е обиколката във връзка с енергийния съюз, при която Комисията влезе в засилен диалог с правителства, национални парламенти, Европейския парламент, социални партньори, представители на бизнес общността и неправителствени организации относно своята стратегия за енергиен съюз. Друг пример са 129-те граждански диалога относно бъдещето на Европа, които се проведеха в над 80 града. В някои от тях участваха национални парламенти²¹. По подобен начин през декември 2018 г. Европейският комитет на регионите ще е провел над 200 местни събития и граждански диалога в 28 европейски държави с участието на 230 от членовете на Комитета и над 30 000 граждани²².

Работната група разгледа и два конкретни проблема, засягащи взаимодействието на Комисията с местните и регионалните органи: своята годишна работна програма и координацията на националните икономически програми на държавите членки („европейския семестър“). Работната група признава, че работната програма на Комисията е изготвена според процесите и сроковете, определени в междуинституционалните споразумения. Това затруднява взаимодействието с местните и регионалните органи. Всяка година през септември председателят на Европейската комисия произнася пред Европейския парламент реч за състоянието на Съюза. То е допълнено от писмо за намеренията, адресирано до председателя на Европейския парламент и председателството на Съвета. Писмото се изпраща и до националните парламенти и председателите на консултативните комитети и се публикува онлайн. След това работната програма на Комисията обикновено се публикува през октомври. Работната група е на мнение, че между публикуването на писмото за намерения и момента, в който Комисията приеме работната си програма, трябва да има по-активно взаимодействие между Европейската комисия и националните парламенти и местните и регионалните органи, за да има възможност мненията им да бъдат разгледани по-добре.

Икономическите политики на държавите членки се координират на европейско равнище в рамките на европейския семестър за икономическо управление. Работната група настоятелно препоръчва на държавите членки да следват насоките на Комисията за насърчаване на по-голямо участие и отговорност по отношение на препоръките за конкретните държави предвид факта, че финансовите програми на Съюза все повече подпомагат икономическите реформи на държавите членки, което може да повлияе на всички нива на управление в една държава членка. Това следва да надхвърля националните администрации и да включва местните и регионалните органи, социалните партньори и гражданското общество като цяло.

¹⁹ Така например Програмата на ЕС за градовете е многостепенно партньорство на държавите — членки на ЕС, и градовете, работещи заедно за по-добро регулиране, финансиране и сътрудничество, което е подкрепено чрез предложението на Комисията относно рамките за политиката на сближаване за периода 2021 — 2027 г. за създаване на Европейска инициатива за градовете — нов инструмент за сътрудничество между градовете, за иновация и изграждане на капацитет по всички тематични приоритети на Програмата на ЕС за градовете. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-3866_bg.htm

²⁰ В периода 1 ноември 2014 г. до 18 юни 2018 г. комисарите направиха 798 посещения в националните парламенти на 28-те държави членки.

²¹ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/citizens-dialogues-future-europe_bg.pdf

²² Европейският комитет на регионите също събра подобен брой отговори чрез онлайн анкета и мобилно приложение под марката на ЕС: „Вашето мнение за Европа“. През есента на 2018 г. председателят на Комисията ще въведе механизъм за траен диалог, свързан с приложението на доклада на работната група.

Препоръка № 4 на работната група

Заедно с националните парламенти и Европейския комитет на регионите Комисията следва да повиши осведомеността сред националните, местните и регионалните органи относно възможностите им да допринасят към изготвянето на политики на ранен етап.

Комисията следва да ангажира изцяло местните и регионалните органи в своите процеси по консултации, като взема предвид тяхната специфична роля при изпълнението на законодателството на Съюза. Тя следва да стимулира участието на тези органи, като разработва подходящи въпросници и в своите оценки на въздействието, предложения и обратната връзка, която изпраща на съзаконодателите, предоставя по-добри данни и видимост по отношение на мненията на местните и регионалните органи.

Държавите членки следва да спазват насоките на Европейската комисия и да взаимодействат по съществен начин с местните и регионалните органи при изготвянето на своите национални програми за реформа и проектирането и изпълнението на структурните си реформи в рамките на европейския семестър с цел подобряване на отговорността по отношение на тези реформи и изпълнението им.

По-конкретно, работната група смята, че следните специфични действия биха могли да се предвидят с цел изпълнение на тази препоръка:

- Комисията следва да преразгледа своите указания за по-добро регулиране, за да подчертае спецификите на местните и регионалните органи, нуждата да се извършват целенасочени консултации с тях, когато е ясно, че за тях ще има важни последствия, и по-точно, когато в обратната си връзка и при обществените консултации те изразяват опасения по първоначалните оценки на въздействието (пътни карти) на Комисията.
- Комисията следва да гарантира, че въпросите за обществените консултации съдържат раздели, предназначени за местните и регионалните органи, така че те да бъдат улеснени при предоставянето на информация по въпроси като изпълнението и въздействието на местно/регионално равнище.
- За да се стимулира по-висок процент отговори сред местните и регионалните органи, Комитетът на регионите и националните парламенти заедно с Комисията следва да повишат информираността сред тези органи относно оползотворяването на съществуващите възможности за консултации и предоставяне на обратна връзка с цел допринасяне към изготвянето и изпълнението на политики.
- Комисията следва да осигурява по-добра видимост и обратна връзка по отношение на това как тя използва получената от нея информация от местните и регионалните органи по проблемите, имащи отношение към тях, като например изпълнението и териториалните въздействия.
- Съзаконодателите, Европейският комитет на регионите и Комисията, заедно с нейните представителства, следва да проучат най-добрите начини за повишаване на информираността в съответните техни институции по проблемите и предизвикателствата, пред които са изправени местните и регионалните органи. Това може да стане чрез създаване на възможности за обмен на служители с местни и регионални органи чрез събития и обучения.
- Комитетът на регионите, националните и регионалните парламенти, институциите на ЕС и местните и регионалните органи следва да си сътрудничат, за да разработят и популяризират иновативни дейности с цел по-добра комуникация с гражданите в целия Европейски съюз²³ и с цел изграждане на капацитет за по-ефективно участие от страна на местните и регионалните органи в изготвянето на политики, например чрез подобни на „ЕРАЗЪМ“ програми за местни и регионални политики.
- Държавите членки следва да положат всички възможни усилия да взаимодействат с местни и регионални органи при изготвянето на националните си програми за реформа и при проектирането и изпълнението на структурни реформи, така че да отразят административното и конституционно устройство на всяка държава членка.
- Комисията следва да се стреми да взаимодейства по-интензивно, включително чрез своите представителства, с националните, регионалните и местните органи в държавите членки по избрани и политически значими инициативи и процеса на европейския семестър.

²³ Като например разработената в Австрия програма за местни съветници на ЕС (Europagemeinderäte).

3.3.2. Оценки на въздействието, предложения и планове за изпълнение на Комисията

По принцип законодателните предложения на Комисията са придружени от оценка на въздействието, в което се разглеждат разходите и ползите (въздействията) от алтернативните политически варианти, които имат за цел разрешаване на определен проблем. В оценката на въздействието се разглеждат и субсидиарността и пропорционалността. Тъй като много политики до голяма степен се изпълняват на местно и регионално равнище, членовете на работната група призоваха за това въздействията на местно и регионално равнище да се разглеждат систематично във всички оценки на въздействието в политическите области, които значително засягат местните и регионалните органи. Работната група отбелязва, че съгласно указанията за по-добро регулиране на Комисията се изисква всички възможни въздействия да се преглеждат, но се оценяват само значимите икономически, социални и екологични въздействия. Процесът на Комисията за изготвяне на оценки на въздействието (и тяхното оценяване) функционира на принципа на пропорционален анализ — т.е. оценява се това, което има значение за конкретното политическо досие. Това важи за въздействията, които могат да се генерират на местно и регионално равнище и е възможно да не са приложими или значими за дадено предложение, но които следва да се оценяват в случаите, в които имат значение при дадена инициатива. И в двата случая Европейската комисия трябва да пояснява в своите оценки на въздействието и/или в обяснителния си меморандум дали изрично е оценила въздействието на регионално и местно ниво или не, както и защо не го е направила.

Наред с това Комисията се стреми да представя планове за изпълнение за значимите предложения за директиви. Те се предават на съзаконодателите, като в тях ще се очертават дейностите, които Комисията предвижда, за да гарантира добро и ефективно изпълнение и приложение на законодателството на Съюза. Възможно е за тези дейности да се изисква работа с национални, регионални и местни органи. Често местните и регионалните органи участват активно в приложението на законодателството и програмите на Съюза в дадена държава членка. Техният непосредствен опит е изключително важен, когато Комисията оценява резултатите от изпълнението на това законодателство и иска да научи дали то функционира според предвиденото, дали е проблематично, твърде сложно или налага излишни разходи.

Независимо че указанията за по-добро регулиране на Комисията обхващат плановете за изпълнение, в оценката на въздействието не се разглежда систематично как може да се изпълнява новото или измененото законодателство най-вече от онези, които могат да имат отговорност за постигане на ефективно изпълнение на местно и регионално равнище. Освен това тези планове за изпълнение са насочени главно към националните органи, които в крайна сметка отговарят за изготвянето на мерки за транспониране и правилното им прилагане. Макар че работната група е на мнение, че плановете за изпълнение на Комисията могат да се подобрят значително, тя смята, че в редица случаи изготвянето на добри национални планове за изпълнение, включващи местни и регионални органи, вероятно ще има по-голяма добавена стойност.

Препоръка № 5 на работната група

Комисията следва да гарантира, че в нейните оценки на въздействието систематично се отчитат териториалните въздействия и да ги оценява, когато те са значими за местните и регионалните органи. Местните и регионалните органи следва да подпомагат идентифицирането на такива потенциални въздействия в техните отговори в консултациите и обратна връзка по пътните карти.

Комисията следва да преразгледа добре своите указания и инструментариум за по-добро регулиране и да предприеме мерки по проблемите, свързани с изпълнението на законодателството и неговата европейска добавена стойност, както и в своите предложения и придружаващи обяснителни меморандуми да осигури по-голяма видимост на своите оценки на субсидиарността, пропорционалността и съответните териториални въздействия.

Препоръката по-горе трябва да се разглежда заедно с препоръката на работната група относно участието на местните и регионалните органи в изготвянето и изпълнението на политики, тъй като проблемите са тясно свързани. По-конкретно, работната група смята, че следните действия биха могли да допринесат за изпълнението на препоръката:

- Комисията следва да включи повече елементи от оценката на въздействието на териториалните въздействия, субсидиарността (включително европейската добавена стойност) и пропорционалността в обяснителния меморандум, придружаващ всяко законодателно предложение, за да осигури по-голяма видимост на оценките. (Обяснителният меморандум е достъпен на всички официални езици, за разлика от самата оценка на въздействието).
- Комитетът на регионите следва да подкрепя местните и регионалните органи, за да могат да отговорят по-систематично по отношение на пътните карти, първоначалните оценки на въздействието и консултациите, за да могат да се съберат доказателства за териториалните въздействия на местно и регионално равнище по дадена инициатива и те да се използват в оценките на въздействието на Комисията.
- Комисията следва да оценява териториалните въздействия в своите оценки на въздействието, когато има вероятност те да са от значение за местните и регионалните органи, които следва да подпомагат идентифицирането на такива въздействия в отговорите на консултациите и обратната връзка по пътните карти.
- Предвид това, че няма вероятност плановете за изпълнение на Комисията да обхващат достатъчно добре местните и регионалните измерения, националните администрации и местните и регионалните органи следва да си сътрудничат при изготвянето на национални планове за изпълнение. На национално равнище има ясни предимства, ако опитът на местните и регионалните органи се взема предвид. Средствата за това ще варират в различните държави членки заради различните административни и институционални структури.

3.4. Законодателна процедура

Работната група отбелязва широко разпространеното схващане, че по време на законодателната процедура дискусиите във връзка със субсидиарността и пропорционалността не се провеждат систематично по предложения. Така например в Съвета е ясно, че значително варира степента, в която националните делегации обсъждат законодателните досиета с представители на националните парламенти или местни или регионални органи от техните държави членки. Що се отнася до Европейския парламент, работната група признава, че той периодично докладва по прилагането на субсидиарността в отговор на годишните доклади на Комисията. Службата на ЕП за парламентарни изследвания систематично оценява оценките на въздействието на Комисията в доклад, който се предоставя на съответните парламентарни комисии и се публикува онлайн. Освен това службата на ЕП за парламентарни изследвания извършва и публикува свои оценки на въздействието на ограничен брой съществени изменения. По принцип тази работа би могла да обхваща субсидиарността и пропорционалността.

Наред с това оценките на въздействието на Комисията все повече се обсъждат в Европейския парламент и Съвета в началото на всяка законодателна процедура. Комисията също така предоставя и на двете институции мненията на заинтересованите страни, събрани през осем-седмичния период, след като приеме своите предложения. Тази обратна връзка може да засяга въпроси, свързани със субсидиарността и пропорционалността, както и въздействия, които са от значение на местно и регионално равнище.

Въпреки това работната група е наясно, че Европейският парламент и Съветът често правят съществени изменения на предложението на Комисията в хода на преговорите по законодателството. Тези промени може да доведат до значителни въздействия на местно и регионално равнище, да са по-малко пропорционални и желателни от гледна точка на субсидиарността и биха могли да поставят предизвикателства пред местните и регионалните органи, които ще трябва да ги изпълняват. Независимо че Европейският парламент

може да възлага изготвянето на изследвания и изслушвания, както и че обсъжданията в неговите комисии ще бъдат открити за обществеността и ще се излъчват в интернет, най-важните дискусии между Съвета и Европейския парламент по време на законодателната процедура („триалози“) не се водят при отворени врати за обществеността и затова информацията за преговорите не е лесно достъпна за националните/регионалните парламенти и местните и регионалните органи.

Работната група смята, че съзаконотелите следва да бъдат по-добре запознати с опасенията на местните и регионалните органи във връзка със законодателната процедура, докато тя още не е приключила, тъй като това може да доведе до по-добри резултати и по-ефективно изпълнение на местно и регионално равнище. Законодателните процедури са определени в Договора и затова могат да се преразглеждат само чрез промяна на Договора. Това може да се направи по отношение на „по-късна карта“ относно субсидиарността, каквато работната група обмисли — т.е. формална проверка на субсидиарността в края на законодателния процес. Затова работната група разглежда по-практически краткосрочни предложения с цел да по-добро участие на местните и регионалните органи, което не би наложило промяна на Договорите и което евентуално би могло да се включи в едно бъдещо преразглеждане на Междунституционалното споразумение за по-добро законотворчество. Работната група също така приветства неотдавнашната съдебна практика²⁴ за достъп до документите, дискутирани по време на триалозите, разпоредбите за прозрачност в Междунституционалното споразумение за по-добро законотворчество (включително разработването на нова база от данни с цел увеличаване на проследимостта на законодателната процедура), както и констатациите на Европейския омбудсман относно прозрачността на триалозите²⁵. Работната група би приветствала бързи последващи действия от страна на съзаконотелите по тези въпроси, тъй като това би било една добра първа стъпка, подпомагаща популяризирането на участието на местните и регионалните органи при процеса на вземане на решения.

²⁴ Дело T-540/15 *De Capitani срещу Европейски парламент*; <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30ddfb6ef4af4df246c6a5689c7889c65e8f.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyNchb0?text=&docid=200551&pageIndex=0&doclang=BG&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=100299>

²⁵ <https://www.ombudsman.europa.eu/press/release.faces/en/69214/html.bookmark>

Препоръка № 6 на работната група

Европейският парламент и Съветът следва да използват последователно таблицата за субсидиарността при преговорите си, за да се популяризира култура на по-добра информираност относно проблемите, които са от значение за местните и регионалните органи.

Комисията следва да откроява пред съзаконодателите всички мнения, които получава от местни и регионални органи по време на контролния период, след приемането на нейните предложения.

Правителствата и националните парламенти на държавите членки следва да призовават местните и регионалните органи да споделят своите мнения и експертен опит в началото на законодателната процедура. Работната група приканва съзаконодателите на ЕС да обмислят възможността да канят на своите заседания представители на местните и регионалните органи или да организират изслушвания и събития, когато това е уместно.

И по-конкретно, работната група счита, че препоръката може да бъде постигната чрез следните дейности:

- Съзаконодателите следва да канят представители на местните и регионалните органи да представят мненията си на заседания на Комитета и заседания на работните групи в Европейския парламент и Съвета, когато това е уместно и удачно за съответното предложение.
- Съзаконодателите следва да организират изслушвания и експертни заседания с участието на местни и регионални органи, когато това е уместно и удачно за конкретната законодателна процедура.
- Комисията следва да откроява мненията, които получава от местни и законодателни органи, в доклада относно обратната връзка от заинтересованите страни, който тя изпраща на съзаконодателите във връзка с предложенията си.

Препоръка № 7 на работната група

Регионалните и националните парламенти следва да разгледат начините да обвържат по-ефективно своите съответни платформи за обмен на информация (REGPEX и IPEX²⁶), за да може законодателната процедура и механизмът за контрол на субсидиарността да отразяват опасенията им по-добре.

Работната група счита, че препоръката може да бъде приведена в действие чрез следните дейности:

- Националните парламенти, регионалните парламенти и Комитетът на регионите следва да подобрят своята комуникация чрез мерки като проучване на начините за по-добро използване и по-ефективно обвързване на техните ИТ платформи за обмен на информация между националните и регионалните парламенти.
- Националните парламенти следва да провеждат подходящи консултации с регионалните парламенти при изготвянето на своите мотивирани становища.
- Европейският парламент, Съветът и Комисията следва да засилят работата си за разработването на междуинституционална база от данни, за да проследяват по-добре законодателния процес с цел подобряване на прозрачността относно законодателната процедура съгласно Междуинституционалното споразумение за по-добро законотворчество.
- При преразглеждане на Междуинституционалното споразумение за по-добро законотворчество в бъдеще следва да се обмисли как да се улесни разпространението на информация и документация до всички органи, които участват в дадена законодателна процедура и да се гарантира добър мониторинг на субсидиарността и пропорционалността през цялата законодателна процедура.

²⁶ Платформата за междупарламентарен обмен в ЕС: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/home/home.do?appLng=BG>

3.5. По-ефикасни действия

Този раздел е свързан със Задача б) от мандата на работната група. Както бе посочено в раздел 2 по-горе, работната група напълно отчита необходимостта за засилено действие от страна на Съюза в сфери, където възникват нови предизвикателства, като например сигурността, отбраната и миграцията, както и нуждата Съюзът да засили своите усилия в съществуващи сфери на действие като изменението на климата и иновациите. Тъй като цялата тази работа трябва да се извърши на фона на ограничени ресурси, работната група смята, че на европейско равнище има ясна нужда да се помисли как да се приоритизират дейностите и как да се използват по-ефективно наличните ресурси. Въпреки това след като разгледа въпроса, работната група стигна до заключението, че във всички сфери, в които Съюзът е ангажиран, има европейска добавена стойност и затова тя не е установила области на компетентност или на политиката, които изцяло или отчасти трябва да се делегират окончателно на държавите членки. Затова работната група не смята, че този аспект от сценарий 4 на Бялата книга за бъдещето на Европа е най-доброто бъдещо развитие.

3.5.1. Оценка и подобряване на съществуващото законодателство

Представеният в предходните раздели нов начин на работа следва да допринесе за това не само да се гарантира, че новото законодателство е разработено по-добре, но и това, че съществуващо право на Съюза спазва принципите на субсидиарност и пропорционалност и разполага с добро ниво на законодателна плътност и на преценка от страна местните и регионалните органи. Работната група подчертава необходимостта правото на Съюза да се оценява периодично по отношение на тези проблеми, както и при необходимост да се извършват промени съгласно принципите за по-добро регулиране.

Работната група признава, че по принцип директивите дават повече гъвкавост на държавите членки, що се отнася до средствата, които следва да се използват за постигане на целите на законодателството. Въз основа на дискусиите си работната група не изрази предпочитание към един инструмент пред друг, но отбелязва, че директивите и регламентите са се развили, така че по същество те са станали много подобни. Тя проведе интересна дискусия за възможните причини за това, някои от които са ограниченото доверие сред самите държави членки и между държавите членки и институциите на Съюза във връзка с това дали законодателството ще бъде изпълнено до задоволително ниво. Тази липса на доверие може да доведе до повишаване на нивото на детайлност и предписване в законодателството на Съюза (директивите). Именно тази липса на доверие отслабва и ефективността на „взаимно признаване“ в националното законодателство. Въпреки това работната група признава, че има важни компромиси. За да се гарантира съответствие със законодателството на Съюза и да се създадат еднакви условия на конкуренция на вътрешния пазар, може да е необходимо да се въведе по-предписателно законодателство, което ограничава гъвкавостта за местните и регионалните органи и предприятия.

Затова всички промени в съществуващото законодателство по отношение на законодателната плътност ще трябва да се съобразят внимателно и да се изпълнят съгласно принципите за по-добро регулиране, като се започне с оценка въз основа на събиране на пълни доказателства и консултация с най-засегнатите страни, за да се установи какво би могло да се промени по ползотворен начин.

Работната група е убедена обаче, че очертаваният по-горе нов начин на работа може евентуално да даде възможност на Съюза да оползотвори своите ресурси по-ефективно. Това би помогнало да се гарантира, че новото законодателство спазва принципите на субсидиарност и пропорционалност, не е твърде плътно²⁷ и оставя достатъчно гъвкавост за местните, регионалните и националните органи. Това би трябвало да допринесе за повишаването на ефикасното и ефективно изпълнение на законодателство, за да се гарантира, че то носи ползите, които е предвидено да носи на място. Работната група разгледа и два допълнителни аспекта на по-високата ефективност. И по-специално тя разгледа следното:

- оценката и подобряването на съществуващото законодателство на Съюза от гледна точка на субсидиарността, пропорционалността, законодателната плътност и ролята на местните и регионалните власти;
- активизирането на усилията за ефективното изпълнение на съществуващото законодателство.

Работната група бе на мнение, че основният проблем е да се разбере доколко законодателството работи добре на място, както и какви са разходите и ползите, свързани със него, като за това са много важни мненията на националните, регионалните и местните органи. Работната група смята, че чрез програмата и платформата REFIT Комисията има сериозен опит при определянето на индивидуална основа, чрез информация от най-засегнатите страни, на това кое законодателство може да се опрости и подобри, както и къде може да се намали излишната тежест. Затова тя препоръчва Комисията да надгради опита си, за да доразвие усилията за оценка на законодателството от гледна точка на субсидиарността и регулаторната плътност.

Членовете на работната група отправиха редица предложения за такива оценки въз основа на техните собствени оценки и контакти със заинтересовани страни, като работната група получи от различни образувания и лица редица мнения, в които се посочват законодателство и законодателни предложения, които според тях са проблематични от гледна точка на субсидиарността (добавената стойност), пропорционалността, законодателната плътност или степента на гъвкавост, която се предоставя на местните и регионалните органи при изпълнението им. Те са обобщени в Приложение VI и са публикувани на уебсайта на работната група²⁸. Предвид броя на предложенията и разнородния характер на изразените в тях опасения — някои които може да не са свързани пряко със субсидиарността — работната група не може да оцени по същество различните предложения. Затова тя реши да ги открие, така че да даде динамичен старт на по-прецизни дискусии по въпроса кои законодателни актове може да са важни за такава оценка.

В този контекст работната група отбеляза две допълнителни съображения. Първо, изготвянето на добри оценки и предизвикателна задача, която изисква подробни данни, каквито често не съществуват или не се събират и затова не са на разположение на Комисията. Работната група взема предвид ангажимента, който Европейският парламент, Съветът и Комисията са поели в Междунституционалното споразумение за по-добро законотворчество да обмислят включването във всеки нов основен

²⁷ Що се отнася до законодателството, „плътността“ е свързана с това дали е достатъчно установяването на принципи и цели спрямо необходимостта от определяне на подробни технически предписания относно това как целите трябва да бъдат постигнати, което може да се отрази на възможността за преценка на националните, регионалните и местните органи при изпълнението на законодателство (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.

²⁸ Те включват документи от (1) членове на работната група от Европейския комитет на регионите https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/subsidiarity-task-force-cor-members-contribution-for-tf-meeting-on-27-april-2018_en.pdf; и на д-р. Лопатка https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/sg-2018-00573_en_0.pdf.

акт на разпоредби относно наблюдение и оценка на резултатността на законодателството, с което да се гарантира, че необходимите данни са предоставени. Работната група отбелязва, че Комисията вече включва тези разпоредби в предложенията си.

Второ, няколко членове на работната група дадоха предложения относно това как могат да се изготвят програмите от следващата многогодишна финансова рамка и по-специално относно

политиката на сближаване на Съюза, така че да се вземат предвид разглежданите от работната група проблеми²⁹, включително законодателната сложност³⁰. Тези идеи бяха предадени на комисарите, отговорни за тези финансови програми, които Комисията бе приела, преди работната група да завърши доклада си. Работната група отбелязва, че част от тези идеи вече са отразени в предложенията на Комисията.

Препоръка № 8 на работната група

Комисията следва да разработи механизъм за идентифициране и оценка на законодателство от гледна точка на субсидиарността, пропорционалността, опростяването, законодателната плътност и ролята на местните и регионалните органи. Това може да доразвие програмата и платформата REFIT.

По принцип опитът на местните и регионалните органи и техните мрежи следва да се вземат предвид изцяло при контрола и оценката на законодателството на ЕС. Комитетът на регионите следва да въведе нова пилотна мрежа от регионални центрове, които да подпомагат прегледа на изпълнението на политиките.

Работната група смята най-вече, че биха могли да се предвидят следните конкретни действия в подкрепа на препоръката по-горе:

- Програмата и платформата REFIT на Комисията следва да се приспособят по отношение на подхода и структурата, така че съществуващото законодателство да се преразгледа от гледна точка на субсидиарността, пропорционалността, законодателната плътност и ролята на местните и регионалните органи.
- В текущия процес на Комисията за оценка на законодателството съгласно политиката за по-добро регулиране следва да се разглеждат проблемите субсидиарност, пропорционалност и законодателна плътност, като се вземат предвид предложенията, представени от членовете на работната група и получени от заинтересованите страни.
- Комитетът на регионите следва да даде ход на пилотен проект за нова мрежа от регионални центрове за систематично събиране и насочване на мненията и фактическата информация за изпълнението на законодателството. Работната група смята, че това е полезна инициатива, която би могла да запълни сегашните празноти в данните и да подобри оценката на законодателството.
- След завършването на пилотния етап работната група смята, че Европейският парламент, Съветът и Комисията следва да обмислят възможността да подкрепят мрежата заедно с Комитета на регионите, ако резултатите от пилотния етап са положителни.
- Европейският парламент, Съветът и Комисията следва да обезпечат ефективното изпълнение на параграфи 22 и 23 от Междуйнституционалното споразумение за по-добро законотворчество, за да се гарантира, че се извършва достатъчен контрол на прилагането на законодателството, което може да насърчи по-висококачественото оценяване.
- Комисията и съзаконодателите следва да гарантират, че когато подходящ законодателен инструмент са избрани директиви, достатъчно подробно е разгледана необходимостта от гъвкавост за националните, регионалните и местните органи във връзка с изпълнението им.
- При преразглеждане на Междуйнституционалното споразумение за по-добро законотворчество в бъдеще следва да се обмисли как в законодателството на Съюза да се отрази принципът на многостепенно управление.

²⁹ Вж. документа от членовете на работната група от Европейския комитет на регионите, представен на заседанието на работната група на 27 април, относно реформата на политиката на сближаване; и последващите данни от Potsdam Institute: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/lf_nkr-gutachten_vollzugsorientierte_gesetzgebung_de_0.pdf; провинция Бавария: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/positionspapier-subsidiaritat-bayern-englisch_en.pdf; и провинция Баден-Вюртемберг: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/baden-wuertember_de.pdf

³⁰ <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/cor-contribution-on-the-simplification-cohesion-funds.pdf>

3.5.2. Засилен фокус върху по-доброто изпълнение на законодателството

Работната група отбелязва, че при много области на политиката вече съществува всеобхватно законодателство на Съюза и че основно предизвикателство бе да се гарантира ефективното му приложение чрез правоприлагане и други действия. Работната група отбелязва необходимостта от трайна координация на равнището на ЕС, но споделя, че има ограничена нужда от допълнения към съществуващото законодателство. Това би дало възможност на Съюза да използва ресурсите си по-ефективно чрез справяне с най-притеснителните за гражданите предизвикателства при същевременно съблюдаване на областите на компетентност, предоставени на Съюза, и принципите на субсидиарност, пропорционалност, многостепенно управление и новия начин на работа, посочен в настоящия доклад. Беше отправено предложение и за това Комисията да разгледа внимателно добавената стойност на публикуването на необвързващи документи извън

законодателните ѝ дейности. Наред с това работната група отчете и отрицателното въздействие на растящия брой делегирани актове и актове за изпълнение по законодателната плътност и гъвкавостта, предоставена на местните и регионалните органи. Работната група призна, че подобни актове за полезни за ефективното изпълнение на правото на Съюза, но отбелязва опасенията на националните парламенти и местните и регионалните органи, че подобни актове могат да са проблематични, тъй като те могат да им влияят пряко, както и предвид факта, че не са обхванати от официалния механизъм за контрол на субсидиарността в Протокол № 2 към Договорите. Членовете на работната група смятат, че те следва да се използват от съзаконодателите и Европейската комисия по-рядко. Въпреки това всички заинтересовани страни могат да коментират по проектите за делегирани актове и актове за изпълнение преди финализирането им чрез уебсайта на Комисията.

Препоръка № 9 на работната група

Следващата Комисия, заедно с Европейския парламент и Съвета, следва да разгледа възможността да балансира работата си в някои области на политиката отново в посока постигане на по-ефективно изпълнение, а не инициране на ново законодателство в области, в които съществуващото законодателство е добре развито и/или наскоро е преработено съществено.

По-конкретно, работната група смята, че следните действия биха могли да допринеса за изпълнението на препоръката:

- Европейския парламент, Съветът и Комисията следва, съгласно параграф 5 от Междунституционалното споразумение за по-добро законотворчество, да обменят становища и да договорят целева многогодишна програма, която отразява тази препоръка и доклада на работната група като цяло относно субсидиарността и пропорционалността. Пример за това е засилване на акцента върху изпълнението на законодателството в областта на единния пазар, данъчното облагане, финансовите услуги, околната среда, транспорта, медиите/ИКТ, образованието и туризма.
- Съзаконодателите и Европейската комисия следва да обърнат по-голямо внимание на обема делегирани актове и актове за изпълнение във връзка със законодателната плътност, докато националните парламенти и регионалните и местните органи следва да оползотворят по-добре възможностите да изразяват опасенията си по проектите на актове по време на 4-седмичният период за предоставяне на обратна връзка.

Приложение I Членове на работната група

Първоначално работната група трябваше да се състои от деветима членове наред с председателя. Европейският парламент обаче не се включи и председателят Юнкер избра само шестима членове на работната група³¹, въпреки че остана вариантът Европейският парламент да се присъедини по време на мандата на работната група.

Франс ТИМЕРМАНС
(Нидерландия)

Председател на работната група и първи заместник-председател на Европейската комисия, отговарящ за по-добро законотворчество, междуинституционални отношения, върховенство на закона и Хартата на основните права.

Франсоа ДЕКОСТЕР
(Франция)

Член на Комитета на регионите и заместник-председател на регионалния съвет на район Нор – Па дьо Кале – Пикардия и кмет на Сен Омер (Франция). Той е заместник-председател на политическата група на Алианса на либералите и демократите за Европа в Комитета на регионите.

Карл-Хайнц ЛАМБЕРЦ
(Белгия)

Председател на Комитета на регионите от юли 2017 г. и предишен неин първи вице-председател. Той е и член на Сената на Белгия като представител на немскоговорящата общност в Белгия.

Райнхолд ЛОПАТКА
(Австрия)

Председател на постоянната подкомисия по въпросите на ЕС на Националния съвет на австрийския парламент. Той е бивш лидер на парламентарната група на Австрийската народна партия, както и държавен секретар във Федералното министерство на финансите и по-късно във Федералното министерство по европейските и международните въпроси.

Михаел ШНАЙДЕР
(Германия)

Член на Комитета на регионите и държавен секретар, представител на провинция Саксония-Анхалт във Федералното правителство. Той е председател на политическата група на Европейската политическа партия в Комитета на регионите.

Кристиан ВИГЕНИН
(България)

Председател на Комисията по европейските въпроси и контрол на европейските фондове на Народното събрание на Република България и член на Българската социалистическа партия. Той е и бивш Министър на външните работи на България и бивш член на Европейския парламент.

Томас ВИТСУТ
(Естония)

Член на Естонската центристка партия и председател на Комисията по въпросите на Европейския съюз на Естонския парламент (Riigikogu). От 2005 г. също така е председател на градския съвет на Талин и бивш член на Комитета на регионите.

³¹ C(2018) 406. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/task-force-members-appointment-c-2018-406_en.pdf

Приложение II Работа на работната група и информация от заинтересованите страни

1. Как действаше работната група

На първото си заседание на 25 януари 2018 г. работната група прие вътрешни методи на работа³². Тя е заседавала общо 7 пъти с цел обсъждане на въпроси, свързани с трите задачи, определени от председателя Юнкер. Дискусията се провежда въз основа на документи, подготвени от секретариата и членовете на работната група. Всички дневни редове, протоколи и документи за обсъждане са публикувани на уебсайта³³ на работната група. Това дава възможност на всички заинтересовани страни да се информират редовно относно работата на работната група и да дават обратна връзка директно чрез уебсайта или в писмен вид чрез първия заместник-председател или членовете на работната група.

Членовете на работната група предприеха и редица дейности по осведомяване, така че да информират редовно заинтересованите страни и да потърсят данни от тях, които да включат в работата на работната група. На 23 април и 20 юни председателят присъства съответно на заседание на Комисията по правни въпроси и на Комисията по конституционни въпроси в Европейския парламент, както и на пленарната среща на Конференцията на комисиите по европейските въпроси на парламентарите на Европейския съюз на 19 юни. Наред с това 28 май 2018 г. Европейският комитет на регионите организира дискусия с участието на членове на работната група.

През февруари 2018 г. Европейският комитет на регионите стартира широки консултации с над 2500 регионални и местни заинтересовани страни (включително регионални парламенти и правителства, национални асоциации на местни органи, местни органи и национални делегации на Комитета на регионите),³⁴ като предварителните резултати бяха представени на работната група на второто ѝ заседание на 23 февруари 2018 г. Комитетът на регионите проведе консултации и със своята експертна група по субсидиарността относно задача а) от мандата на работната група и най-вече относно таблицата за оценка на субсидиарността, като резултатите бяха включени в приноса на членовете на Европейския

комитет на регионите към третото заседание на работната група, проведено се на 15 март 2018 г.

Д-р Лопатка участва в три събития: Конференцията „Европейски преговори за бъдещето на Съюза“ (European talks on the future of the Union), Хага, Нидерландия, 16 и 17 април 2018 г.; „Европейска политика“ (European politics), Берн, Швейцария, 25 април 2018 г.; и „Специален брифинг за журналисти — актуални теми, свързани с ЕС“ (Special briefing for journalists - Current EU topics) в Австрийската стопанска камара, Виена, Австрия, на 15 май 2018 г.

Г-н Вигенин учреди междуинституционална работна група, включваща експерти по правото на ЕС от Министерството на външните работи и Министерския съвет. Като председател на Конференцията на парламентарните комисии по европейските въпроси (КОСАК) от януари до юни 2018 г., г-н Вигенин председателства работната група на КОСАК, създадена с цел подпомагане на провеждането на редовни и изчерпателни дискусии, свързани с дейността на работната група. Групата проведе едно заседание на 26 март 2018 г. След това заседание няколко национални парламента подадоха писмени изложения, които са публикувани в интернет³⁵. Г-н Вигенин бе председател и на пленарното заседание на КОСАК на 17—19 юни 2018 г. в София³⁶. По време на заседанието делегациите от националните парламенти и Европейския парламент приеха единодушно приноса на LIX КОСАК. Г-н Витсут и д-р Лопатка участваха във всички дейности, свързани с КОСАК, в качеството си на членове на председателската тройка.

Работната група покани и председателя на Съда, г-н Коен Ленартс, и проф. Майкъл Дагън (от University of Liverpool в Обединеното кралство) на заседанието си на 15 март във връзка с обсъждането на прилагането на субсидиарността и пропорционалността в работата на институциите.

³² https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/working-methods-taskforce-subsidiarity_en.pdf

³³ https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_en

³⁴ <https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/TaskForceSubsidiarity>

³⁵ <http://www.cosac.eu/59-bulgaria-2018/cosac-working-group-26-march-2018/>

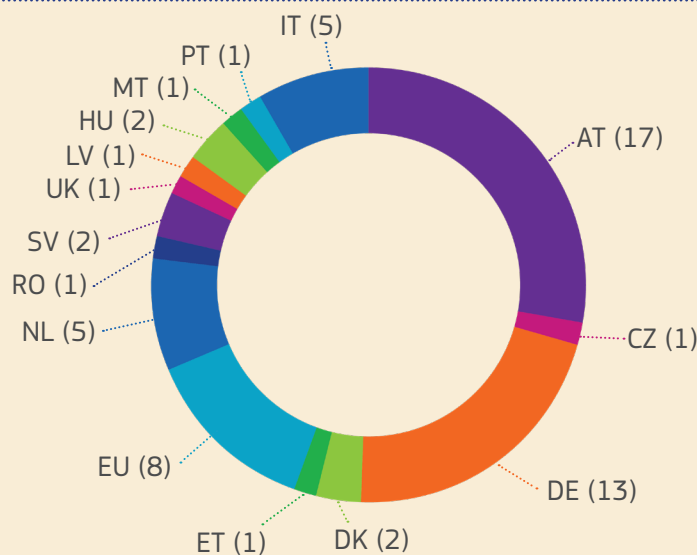
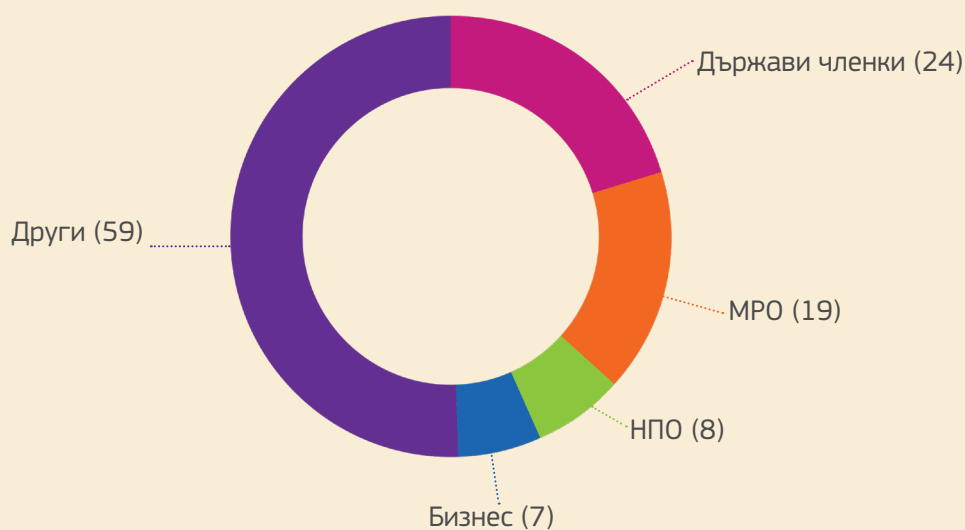
³⁶ <http://www.cosac.eu/59-bulgaria-2018/>

2. Общ преглед на данните, получени от работната група

Работната група прикани гражданското общество да сподели информация чрез нейния уебсайт или председателя. Тя получи общо 117 важни становища на уебсайта си и 10 — адресирани до председателя на работната група или до председателя Юнкер. Те са изброени по-долу. Източникът на различните данни беше

класифициран по държави и държави членки (национален орган), неправителствени организации (НПО), местни или регионални органи (МРО), стопански организации и други, включително граждани (други) както следва:

Карта 1. Брой и източник на становищата, получени от работната група



Забележка: 1) към 6 юли 2018 г.; 2) държавата източник на анонимни становища невинаги е известна.

Организация	Вид на организацията	Източник
Провинция Саксония (или общата селскостопанска политика)	Местен/регионален орган	Германия
Асоциация на австрийските градове (Association of Austrian Towns and Cities)	Местен/регионален орган	Австрия
Германския Бундестаг, г-н Horst Risse	Държава членка	Германия
Естонския парламент (заедно с парламентите на България и Малта)	Държава членка	Естония
Европейски комитет на регионите (председателя Ламберц)	Консултативен орган на ЕС	ЕС
Green10	НПО	ЕС
Провинция Баден-Вюртемберг (WOLF Guido)	Местен/регионален орган	Германия
г-н László KÖVÉR, председател на народното събрание на Унгария	Държава членка	Унгария
Член на ЕП Peter Jahr	Държава членка	Германия
WKÖ (Австрийска федерална стопанска камара)	Стопанска асоциация	Австрия
Кралско дружество за защита на птиците (RSPB)	НПО	Обединено кралство
Делегация на КОСАК на сената на парламента на Чешката република	Държава членка	Чешка република
д-р Serafin Pazos-Vidal, Европейски съюз, UNED	НПО	ЕС
Асоциация на австрийските общини	Местен/регионален орган	Австрия
Австрийска провинция Форарлберг	Местен/регионален орган	Австрия
Австрийска провинция Каринтия	Местен/регионален орган	Австрия
Австрийската селскостопанска камара	НПО	Австрия
Председателите на германския и австрийския регионален парламент и парламента на Южен Тирол	Местен/регионален орган	Австрия
Австрийски федерален съвет	Държава членка	Австрия
Регионален парламент на Долна Австрия	Местен/регионален орган	Австрия
Регионален парламент на Горна Австрия	Местен/регионален орган	Австрия
Асоциация на австрийските градове (Association of Austrian Towns and Cities)	Местен/регионален орган	Австрия
Statement Association Austrian Municipalities	LRA	Австрия
Декларация на държавните лидери/Австрия	Държава членка	Австрия
Председател на регионалния парламент на Горна Австрия	Местен/регионален орган	Австрия
д-р Райнхолд Лопатка	Член на работната група	Австрия
Австрийската камара на труда (Austrian Chamber of Labour)	Стопанска асоциация	Австрия
Австрийска федерация на профсъюзите	Друго	Австрия
Европейски комитет на регионите	Консултативен орган на ЕС	ЕС
Датския парламент	Държава членка	Дания
д-р Райнхолд Лопатка	Член на работната група	Австрия
Европейски комитет на регионите	Консултативен орган на ЕС	ЕС
Европейска асоциация на казината (European Casino Association)	Стопанска асоциация	ЕС
Датското правителство (неофициален документ)	Държава членка	Дания
Управителен съвет на Swedish Industry and Commerce for Better Regulation NNR	Стопанска асоциация	Швеция
Европейски комитет на регионите	Консултативен орган на ЕС	ЕС
Европейски комитет на регионите	Консултативен орган на ЕС	ЕС

Организация	Вид на организацията	Източник
EU4health	НПО	ЕС
Служба на Комисията по европейските въпроси, Камара на депутатите на парламента на Румъния	Държава членка	Румъния
ZDH	Стопанска асоциация	Германия
Представители на КОСАК	Държава членка	Нидерландия
Johannes Maier, член на експертната група по субсидиарността към Комитета на регионите; ръководител на отдела за координация на ЕС, служба на регионалното правителство на Каринтия	Местен/регионален орган	Австрия
Канцлерството на федерална провинция Бавария	Местен/регионален орган	Германия
Potsdam Institute for eGovernment	НПО	Германия
д-р Pafití Marianna, Neoellīnikīis Filologías	Друго	Гърция
Регионален съвет на Калабрия	Местен/регионален орган	Италия
д-р Alessandro Simonato, University of Padova	Друго	Италия
Европейски комитет на регионите	Консултативен орган на ЕС	ЕС
Парламента на Финландия	Държава членка	Финландия
Парламента на Швеция	Държава членка	Швеция
Правителството на Унгария	Държава членка	Унгария
Conferenza delle Assemblee Legislative delle Regione Italiane	Местен/регионален орган	Италия
Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)	Местен/регионален орган	Нидерландия
Европейска асоциация на лотариите (European Lotteries Association)	Стопанска асоциация	ЕС
Федерално правителство на Германия (неофициален документ)	Държава членка	Германия
Insurance Europe	Стопанска асоциация	ЕС
Националният парламент на Латвия	Държава членка	Латвия
Парламента на Португалия	Държава членка	Португалия
Парламента на Франция (Сенат)	Държава членка	Франция
Парламента на Малта	Държава членка	Малта
WWF	НПО	ЕС
Birdlife International	НПО	ЕС
д-р Diane Fromage	Друго	Нидерландия
Региони със законодателни правомощия (RLEG)	Местен/регионален орган	ЕС
Reinhold Bocklet, MdL, заместник председател на парламента на провинция Бавария	Местен/регионален орган	Германия
59 анонимни	Друго	Разни

Приложение III Правен и политически контекст на дейността на работната група

1. Съществуващата правна и политическа рамка, в която функционират институциите

Дейността на работната група трябва да се разглежда на фона на настоящите законови и политически рамки, които ръководят функционирането на принципите на субсидиарност и пропорционалност в Съюза.

1.1. Предоставени правомощия: Разграничаване между области на компетентност на Съюза и на държавите членки

Държавите членки изрично са ограничили областите, в които Съюзът може да действа, чрез предоставени в Договорите определени области на компетентност на Съюза. Областите на компетентност, които не са предоставени на Съюза, остават на държавите членки. Това представлява ясно разграничаване на отговорностите на Съюза и държавите членки.

В Договора за функционирането на Европейския съюз са определени три категории компетенции на Съюза: изключителна, споделена и подкрепяща компетентност. В областите на изключителна компетентност³⁷ може да действа само Съюзът, освен ако Съюзът не оправомощи държавите членки за това. В сфери на политиката,

в които компетентността е споделена³⁸ с държавите членки, и Съюзът, и държавите членки могат да приемат правно обвързващи мерки, но държавите членки могат да действат само доколкото Съюзът не действа. И обратно, където Съюзът спира да действа, държавите членки отново могат да упражняват компетентността си. В областите, в които Съюзът има компетенция само да подкрепя, координира или допълва действията на държавите членки³⁹, не съществува подобно преференциално право и по тази причина действието на Съюза не може да хармонизира или заменя правото на държавите членки да действат. Тази категоризация е важна, защото принципът на субсидиарност не важи за области, в които Съюзът действа изключително.

1.2. Упражняване на компетентността на Съюза: принципите на субсидиарност, пропорционалност и лоялно сътрудничество

Действията на Съюза се ръководят от принципите на субсидиарност и пропорционалност⁴⁰, като институциите имат специалното задължение да следят за спазването на двата принципа⁴¹. Субсидиарността означава, че Съюзът следва да действа само ако (и доколкото) предвидените цели не могат да бъдат изпълнени в достатъчна степен от държавите членки (централизирано или на регионално или местно равнище), но могат да се постигнат по-добре на равнището на Съюза поради мащаба или въздействията на предложеното действие⁴². Тези критерии са познати като критериите на ЕС за необходимост и за европейска добавена стойност.

Съдържанието и формата на действията на Съюза не могат да надхвърлят необходимото за постигането на целите на Договорите⁴³. Това е принципът на пропорционалност. Освен това Съюзът е задължен да зачита равенството между държавите членки и тяхната национална идентичност, присъща на техните политически и конституционни структури, включително по отношение на местното и регионалното управление⁴⁴. Наред с това Съюзът и държавите членки трябва да спазват принципа на лоялното сътрудничество и да си съдействат при изпълнението на задачите, произтичащи от Договорите, включително постигане на целите на Договора чрез

вторично законодателство. Всички тези фактори могат да се отразят на съдържанието и интензитета на действията на Съюза.

В Договорите се насърчава участието на националните парламенти в дейностите на Съюза по изготвяне на политики⁴⁵. В Протокол № 1 към Договора за Европейския съюз и Договора за функционирането на Европейския съюз се изисква Комисията да предава зелени книги, бели книги, съобщения, годишни работни програми и законодателни предложения до националните парламенти едновременно с изпращането им на Европейския парламент и на Съвета. Националните парламенти могат да изпращат мотивирани становища до Европейския парламент, до Съвета и до Комисията относно съответствието на дадено законодателно предложение с принципа на субсидиарност. Националните парламенти следва да получават дневния ред от заседанията на Съвета и протоколите от тях, когато се разглеждат проекти за законодателни актове. На последно място, националните парламенти носят основната отговорност да следят за спазването на принципа на субсидиарност чрез процедурата, определена в Протокол № 2 към ДЕС/ДФЕС, относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност.

³⁷ В следните области: митнически съюз, правила относно конкуренцията, необходими за функционирането на вътрешния пазар, парична политика за държавите членки, чиято парична единица е еврото, опазване на морските биологични ресурси в рамките на общата политика в областта на рибарството и общата търговска политика (член 3 от ДФЕС).

³⁸ В следните области: вътрешен пазар; социална политика (определена в Договора); икономическо, социално и териториално сближаване; селско стопанство и рибарство (с изключение на опазването на морските биологични ресурси); околна среда, защита на потребителите, транспорт; трансевропейски мрежи; енергетика; пространство на свобода, сигурност и правосъдие; и общи проблеми на сигурността в областта на общественото здраве (определени в Договора) (член 4 от ДФЕС).

³⁹ В следните области: опазване и подобряване на човешкото здраве; промишленост; култура; туризъм; образование, професионално обучение, младеж и спорт; гражданската защита; и административно сътрудничество (член 6 от ДФЕС).

⁴⁰ Член 5, параграф 1 от ДЕС.

⁴¹ Член 1 от Протокол № 2 към ДЕС/ДФЕС.

⁴² Член 5, параграф 3 от ДЕС.

⁴³ Член 5, параграф 4 от ДЕС.

⁴⁴ Член 4, параграф 2 от ДЕС.

⁴⁵ Член 12 от ДЕС.

1.3. Механизма за контрол на субсидиарността (Протокол № 2 към ДЕС/ДФЕС)

В Протокол № 2 към ДЕС/ДФЕС се определят параметрите на механизма за контрол на субсидиарността⁴⁶. Той се прилага в области, в които ЕС няма изключителна компетентност. В случаите, в които националните парламенти считат, че проектите на законодателните актове не съответстват на субсидиарността, те могат да изпращат мотивирани становища на Комисията, на Европейския парламент и на Съвета в срок от 8 седмици от датата на предаване на предложението на всички официални езици на Съюза. Комисията трябва да вземе предвид получените от нея мотивирани становища. Въздействието на мотивираните становища върху законодателната процедура зависи от броя на отговорилите национални парламенти и от броя гласове, който те представляват. Всеки от 28-те национални парламента разполага с два гласа. Ако има 2 камари, всяка от тях разполага с по 1 глас.

Когато мотивираните становища представляват най-малко една трета⁴⁷ от общия брой на дадените на националните парламенти гласове, Комисията трябва да преразгледа предложението си и може да реши да продължи да го поддържа, да го измени или да го оттегли. Комисията трябва да изложи мотивите за своето решение. Това е известно като процедура на „жълт картон“ и до момента е имало три такива.

Когато мотивираните становища представляват мнозинство от гласовете и проектът на акта попада в рамките на обикновената законодателна процедура, Комисията трябва да преразгледа предложението си и да реши дали да продължи да го поддържа, да го измени или да го оттегли. Ако Комисията реши да продължи да поддържа предложението си, тя трябва да обоснове пред Европейския парламент и пред Съвета решението си защо смята, че предложението е съобразено с принципа на субсидиарност. Това е известно като процедура на „оранжев картон“ и до момента няма такива. Ако обикновено мнозинство от членовете на Европейския парламент, или 55 % от членовете на Съвета, реши, че предложението нарушава принципа на субсидиарност, разглеждането на законодателното предложение се прекратява.

С влизането в сила на Договора от Лисабон Комитетът на регионите получава по-големи отговорности във връзка със субсидиарността. Той има право да сезира Съда на Европейския съюз поради нарушение на принципа на субсидиарност⁴⁸. Комитетът на регионите е създал и мрежа за наблюдение на субсидиарността⁴⁹, която има за цел улесняване на обмена на информация между местните и регионалните органи в Европейския съюз и институциите на ЕС във връзка с документите и законодателните предложения на Европейската комисия, които влияят пряко на регионалните и местните органи.

1.4. По-добро регулиране и по-добро законотворчество: основни промени от 2015 г. насам

Рамката на Комисията за по-добро регулиране има за цел да доведе до изготвяне на политики въз основа на доказателства. Тя популяризира прозрачността, отговорността и информираното вземане на решения. В подхода на Комисията към по-добро регулиране изрично се отчита жизнения цикъл на политиките и различните им етапи от създаване, подготовка, изпълнение, оценка и последваща промяна. По-доброто законотворчество се гради на три основни стълба, които се допълват и са тясно свързани:

- оценка на въздействието;
- оценка; и
- консултации със заинтересованите страни.

През 2015 г. Комисията въведе значителни промени в политиката си за по-добро регулиране. Тя разработи и публикува указания⁵⁰, които насочват служителите ѝ при прилагането на по-доброто законотворчество в работата им през целия жизнен цикъл на политиките. Освен това в тях се разглежда и това как Комисията ще подпомага държавите членки при прилагането на законодателство на Съюза на национално равнище. Допълващият инструментариум⁵¹ съдържа 65 отделни инструмента за по-задълбочена помощ относно справянето с конкретни проблеми, като например субсидиарност и пропорционалност,⁵² изготвяне на обяснителни меморандуми⁵³,

придружаващи предложения на Комисията, териториални въздействия,⁵⁴ избора на инструмент на политиката⁵⁵ и планове за изпълнение⁵⁶.

През май 2015 г. председателят на Комисията създаде и нов Комитет за регулаторен контрол⁵⁷. Комитетът се състои от председател и шестима членове с експертен опит в социалната, икономическата и екологичната сфери предвид първостепенното значение на по-доброто регулиране за интегрирането на устойчивото развитие в изготвянето на политики на Съюза. Всички членове работят за Комитета на пълен работен ден и не носят отговорност за изготвянето на политики. Трима от членовете се избират извън институциите чрез открита процедура за подбор въз основа на способностите. Останалите четирима членове са от службите на Комисията, които са подбрани чрез подобни, но вътрешни процедури. Кандидатите с опит и експертни познания, свързани с работата на местните и регионалните органи, отговарят на условията и всъщност се приканват да кандидатстват. Комитетът разглежда качеството на всички оценки на въздействието и избраните оценки спрямо изискванията от указанията за по-добро регулиране на Комисията. Той изготвя положителни и отрицателни становища. Като цяло за инициативите, придружени от оценка на въздействието, се изисква положително становище от Комитета, за да може досието да се придвижи за решение към колегиума на членовете на Комисията.

⁴⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016ME/TXT>

⁴⁷ Този праг е една четвърт за проектите на законодателни актове, свързани с правосъдието, свободата и сигурността.

⁴⁸ Член 8, от Протокол № 2 относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност.

⁴⁹ <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>

⁵⁰ https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-guidelines_en

⁵¹ https://ec.europa.eu/info/better-regulation-toolbox_bg

⁵² https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-5_en

⁵³ https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-38_en

⁵⁴ https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-33_en

⁵⁵ Инструмент № 18 относно избора на инструменти на политиката: https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-18_en

⁵⁶ https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-36_en

⁵⁷ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_bg

Консултации със заинтересованите страни

С член 11 от Договора за Европейския съюз се изисква институциите на Съюза да предоставят на гражданите и представителните организации възможността да изразяват и обменят публично своите мнения във всички области на дейност на Съюза. Комисията трябва да провежда широки консултации, за да осигури прозрачност и съгласуваност на дейността на Съюза⁵⁸. Това е част от правото на гражданите да участват в демократичния живот на Съюза и е важно за установяването на легитимността на Съюза. Председателят Юнкер призова всички членове на колегиума да бъдат политически активни в държавите членки и при диалозите с гражданите⁵⁹, като представят и оповестяват общите планове, изслушват идеи и взаимодействат със заинтересованите страни. Към 15 май 2018 г. са проведени около 400 граждански диалога в рамките на Комисията Юнкер. Наред с това имаше и специална консултация относно бъдещето на Европа⁶⁰. До декември 2018 г. Европейският комитет на регионите ще е завършил над 200 местни събития/граждански диалога в 28 европейски държави с участието на около 230 членове на Комитета и над 30 000 граждани, като той е събрал подобен брой отговори чрез онлайн анкета под марката на ЕС и приложение за мобилни телефони: „Have your say on Europe“. През есента на 2018 г. председателят на Европейския комитет на регионите ще въведе и механизъм за траен диалог, свързан с изпълнението на доклада на работната група и посочените в него препоръки във връзка с комуникацията/оповестяването.

Консултациите със заинтересованите страни дават възможност за изразяване на мнения и начин фактическите доказателства да намерят място в подготовката на нови инициативи или оценката на съществуващи политики. В основата на консултациите вече има стратегия за установяване на това каква информация е необходима, от кои заинтересовани страни може да се добие съответната информация и методите, чрез които ще се взаимодейства със заинтересованите страни. Първоначалното описание на инициативата и стратегията на консултациите ще бъде публикувана в пътна карта или първоначалната оценка на въздействието. Това дава възможност на всички заинтересовани страни да коментират на ранен етап и да се подготвят за по-подробните консултации, които следват. До всички консултации и възможности за предоставяне на обратна връзка вече има достъп чрез единен уеб портал (вж. раздела относно „Участие в изготвянето на законодателството“⁶¹).

Оценяването и оценката на въздействието зависят от качествени консултации със заинтересованите страни и като цяло към тях ще се провеждат онлайн публични консултации с продължителност от 12 седмици в рамките на стратегията за консултациите. Що се отнася до основните инициативи в работната програма на Комисията, целта на Комисията е консултациите да се извършват на всички официални езици и най-малкото на английски, френски и немски език в останалите случаи.

Заинтересованите страни могат да предоставят обратна връзка относно изготвянето и изпълнението на политики през целия жизнен цикъл на политиките. Чрез уебсайта „Участие в изготвянето на законодателството“ заинтересованите страни имат следните възможности:

да предоставят коментари относно пътните карти и първоначалните оценки на въздействието на Комисията, които се публикуват още в началото на нова инициатива (в рамките на период от 4 седмици);

да участват в публичните консултации към нови инициативи или оценките на съществуващи политики или законодателство (обикновено за период от 12 седмици);

да предоставят коментари относно предложения, приети от Комисията в рамките на период от 8 седмици след приемането. Те се обобщават от Комисията и се предават на Европейския парламент и на Съвета; и

да предоставят коментари по правните текстове на проектите на делегирани актове и актове за изпълнение преди финализиране от Комисията (в рамките на период от 4 седмици);

да предоставят коментари и предложения за опростяване на конкретно законодателство. Тези предложения се поемат от платформата REFIT, където могат да се приемат становища и препоръки към Комисията.

Всички заинтересовани страни могат да участват в подобни дейности и да поискат да получават автоматични известия при качването на нови документи на уебсайта „Участие в изготвянето на законодателството“. Наред с това заинтересованите страни могат да подават в Комисията мнения и други доказателства извън формалните процеси за консултация и обратна връзка.

Оценка и регулаторна пригодност

Комисията оценява и законодателството и политиките на Съюза. Тя прилага принципа „първо оцени“, така че да се извърши проверка на функционирането и резултатите от изпълнението на законодателството, преди да се правят предложения за промяната му. С оценката се оценява ефективността, икономическата ефективност, уместността, съгласуваността и европейската добавена стойност. Целта ѝ е да се провери дали законодателство функционира съгласно предвиденото и очакваните въздействия са постигнати на практика.

Наред с това и в рамките на Програмата на Комисията за пригодност на регулаторната рамка, при всяко преразглеждане на законодателство следва систематично да се изследва потенциалът за опростяване и намаляване на излишните разходи⁶². Платформа REFIT, в която участват членове от държавите членки и гражданското общество, консултира Комисията относно проблематичното законодателство с помощта на уебсайт, на който заинтересованите страни могат да споделят идеите и опита си⁶³.

Междунституционално споразумение за по-добро законотворчество

Междунституционалното споразумение за по-добро законотворчество влезе в сила през април 2016 г.⁶⁴ То се основава на член 295 от ДФЕС и очертава ангажиментите на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията по редица аспекти, свързани с изготвянето и изпълнението на законодателство на Съюза. Параграфи 12 и 25 са особено важни за гарантирането на спазването на субсидиарността и пропорционалността чрез оценки на въздействието и представянето на обосновката на Комисията в обяснителния меморандум⁶⁵, придружаващ законодателните ѝ предложения.

⁵⁸ Член 11, параграф 3 от ДЕС.

⁵⁹ https://ec.europa.eu/info/events/citizens-dialogues_bg

⁶⁰ https://ec.europa.eu/commission/consultation-future-europe_bg

⁶¹ https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_bg

⁶² COM(2017) 651: Приключване на програмата за по-добро регулиране — по-добри решения за постигане на по-добри резултати: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results_en.pdf

⁶³ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform_bg

⁶⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=OJ:L:2016:123:TOC>

Делегирани актове

Европейският парламент и Съветът (като съзаконодатели на ЕС) могат да предоставят на Комисията правомощието да приема определени делегирани актове, които допълват или изменят несъществени елементи от законодателството на Съюза. Подобни актове улесняват изпълнението на законодателството на Съюза от страна на Европейската комисия. Използването на делегирани актове се урежда от член 290 от Договора за функционирането на Европейския съюз. Съзаконодателите имат правомощието да налагат вето на всеки отделен делегиран акт или да отменят оправомощаването изцяло.

На Комисията могат да се предоставят и изпълнителни правомощия за разработване на условията за еднакво изпълнение на актове на Съюза. Те се уреждат от член 291 от ДФЕС и при подготовката им се спазват подробни правила, приети в правото на Съюза. Съзаконодателите разполагат и с правомощието да отхвърлят такива актове, като в изготвянето им участват експерти от държавите членки чрез подходящи комисии, в чиито състав влизат представители на държавите членки.

Изготвянето на всеки делегиран акт се урежда от Междунституционалното споразумение за по-добро законотворчество и в него участват експертите на Европейския

парламент, на Съвета и на държавите членки. Процесите по изготвяне са прозрачни и могат да се следят на нов междунституционален регистър на делегираните актове⁶⁵. Преди приемането от страна на Европейската комисия проектите на делегираните актове се публикуват онлайн⁶⁶, така че всички заинтересовани страни могат да споделят мненията си с Комисията, която може да измени текста в отговор на опасенията на тези страни. В някои случаи делегираните актове могат да са подкрепени от оценка на въздействието или подобен документ, изготвен от децентрализирана агенция, подпомагаща изпълнението на законодателството на Съюза.

В рамките на изпълнението на Междунституционалното споразумение за по-добро законотворчество Европейският парламент, Съветът и Комисията договарят критериите за разграничаване между използването на делегирани актове и актове за изпълнение. Този проблематичен въпрос възниква често при преговорите между съзаконодателите по отделни законодателни досиета. Освен това Комисията е изготвила предложения за актуализиране на законодателството на ЕС относно случаите на оправомощаване, които все още не съответстват на изискванията на член 290 и член 291 от Договора от Лисабон. Тук се разглеждат случаите на оправомощаване чрез процедурата по регулиране с контрол.

⁶⁵ <https://webgate.ec.europa.eu/regdel/#/home>

⁶⁶ https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_bg

Приложение IV Основни документи от членовете на работната група

Документи за обсъждане, изготвени от секретариата на работната група

- (1) Информационен документ № 1: Информация, свързана с дейността на работната група⁶⁷.
- (2) Информационен документ № 2: По-добро регулиране⁶⁸.
- (3) Документ за обсъждане № 1: Първоначален обмен на мнения относно работата на работната група⁶⁹.
- (4) Документ за обсъждане № 2: Участието на местните и регионалните органи в изготвянето и контрол на законодателството на Съюза⁷⁰.
- (5) Документ за обсъждане № 3: Прилагане на субсидиарността и пропорционалността в работата на институциите⁷¹.
- (6) Документ за обсъждане № 4: Делегиране на политическа отговорност и по-ефективно изпълнение на политики⁷².

Документи, изготвени от членове на работната група

- (7) Принос на членове на работната група по въпросите на субсидиарността, пропорционалността и принципа „правим по-малко, но по-ефективно“ от Комитета на регионите: „По-добро участие на местните и регионалните органи в изготвянето, координацията и изпълнението на политиките на Съюза“⁷³.
- (8) Принос на д-р Райнхолд Лопатка: Работен документ за заседанието на 23 февруари 2018 г.: „Участието на местното и регионалното равнище в изготвянето и изпълнението на политиките на ЕС“⁷⁴.
- (9) По-добро прилагане на принципа на субсидиарност и механизма за контрол на субсидиарността: Препоръки към работната група по въпросите на субсидиарността, пропорционалността и принципа „правим по-малко, но по-ефективно“ въз основа на приноса на Конференцията на парламентарните комисии по европейските въпроси (КОСАК)⁷⁵.
- (10) Принос на членове на работната група по въпросите на субсидиарността, пропорционалността и принципа „правим по-малко, но по-ефективно“ от Комитета на регионите: „По-добро прилагане на принципите на субсидиарност и пропорционалност“⁷⁶.
- (11) Принос на д-р Райнхолд Лопатка: Работен документ за заседанието на 15 март 2018 г.: „Прилагане на субсидиарността и пропорционалността в работата на институциите“⁷⁷.
- (12) Принос на членове на работната група по въпросите на субсидиарността, пропорционалността и принципа „правим по-малко, но по-ефективно“ от Комитета на регионите: Цел б): Идентифициране на области на политиката, в които вземането на решения или изпълнението биха могли да бъдат делегирани отново изцяло или частично на държавите членки или да бъдат върнати еднозначно в сферата на тяхната компетентност⁷⁸.
- (13) Принос на д-р Райнхолд Лопатка: Работен документ за заседанието на 27 април 2018 г.: „Делегиране на политическа отговорност и по-ефективно изпълнение на политики“⁷⁹.
- (14) Принос на LIX заседание на КОСАК⁸⁰.
- (15) 29-ти полугодишен доклад на КОСАК⁸¹.

⁶⁷ https://ec.europa.eu/commission/publications/background-paper-no-1-information-related-work-task-force_en

⁶⁸ https://ec.europa.eu/commission/publications/background-paper-no-2-better-regulation_en

⁶⁹ https://ec.europa.eu/commission/publications/discussion-paper-no-1-idiscussion-paper-no-1-initial-exchange-views-work-task-force_en

⁷⁰ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/discussion-paper-2-taskforce-subsidiarity_en.pdf

⁷¹ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-3-2018-2018-tf-discussion-paper-no3-institutional-work_en.pdf

⁷² https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/19-4-2018_-tf-discussion-paper-no4-redelegation-efficiency_en.pdf

⁷³ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/contribution-cor-taskforce-subsidiarity_en.pdf

⁷⁴ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/working-paper-lopatka-taskforce-subsidiarity_en.pdf

⁷⁵ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/subsidiarity_paper-cosac-recommendations_en.pdf

⁷⁶ https://ec.europa.eu/commission/publications/contribution-european-committee-regions-members-task-force-subsidiarity-and-proportionality-principles_en

⁷⁷ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/sg-2018-00573_en_0.pdf

⁷⁸ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/subsidiarity-task-force-cor-members-contribution-for-tf-meeting-on-27-april-2018_en.pdf

⁷⁹ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/sg-2018-00573_en.pdf

⁸⁰ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/contribution-lix-cosac-18-06-2018_en.pdf

⁸¹ <https://parleu2018bg.bg/upload/2702/29+Bi+Annual+Report+EN.pdf>

Приложение V Обща оценка на съответствието с принципите на субсидиарност и пропорционалност

Работната група по въпросите на субсидиарността, пропорционалността и принципа „правим по-малко, но по-ефективно“ Примерна таблица за оценка на субсидиарността и пропорционалността през целия жизнен цикъл на политиките

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

Цел и разяснение на тази таблица за оценка

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

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

Чрез принципа на пропорционалност се гарантира, че интензивността на законодателните задължения или

политическият подход отговарят на планираните цели на политиката или законодателството. Това означава, че съдържанието и формата на действието на Съюза не трябва да надхвърлят необходимото за постигане на целите.

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

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

* Не всички въпроси в тази шаблонна таблица за оценка се отнасят за всички институции.

1. Може ли Съюзът да действа? Какво е правното основание и компетентност на планираното действие на Съюза?

1.1 Кой/Кои член(ове) от Договора се използват в подкрепа на законодателното предложение или политическата инициатива?

1.2 Каква по характер е компетентността на Съюза, представена в този член от Договора — изключителна, споделена или подпомагаща?

Субсидиарността не се прилага за области на политиката, в които Съюзът има **изключителна** компетентност, както е определено в член 3 от ДФЕС. Именно конкретното правно основание определя дали предложението попада в рамките на механизма за контрол на субсидиарността. В член 4 от ДФЕС се определят областите, в които компетентността се споделя между Съюза и държавите членки и в член 6 от ДФЕС се определят областите, за които Съюзът разполага с компетенции само да подкрепя действията на държавите членки.

2. Принцип на субсидиарност: Защо е необходимо ЕС да предприеме действия?	
2.1 Изпълнява ли предложението процедурните изисквания от Протокол № 2:	
<ul style="list-style-type: none"> • Проведени ли са широки консултации преди предлагането на акта? • Има ли подробна декларация с количествени и, по възможност, качествени показатели, които дават възможност за оценка на това дали действието може да бъде постигнато най-добре на равнището на Съюза? 	
2.2 Съдържа ли обяснителният меморандум (и всяка оценка на въздействието), придружаващ предложението на Комисията, подходящо основание относно спазването на принципа на субсидиарност?	
2.3 Въз основа на отговорите на въпросите по-долу, могат ли целите на предложеното действие да бъдат постигнати в задоволителна степен, ако държавите членки действат сами (необходимо за действие на ЕС)?	
а)	Има ли значителни/осезаеми транснационални/трансгранични аспекти на проблемите, по които се предприемат мерки? Направена ли им е количествена оценка?
б)	Биха ли противоречали националните действия или липсата на действие на равнището на ЕС на основните цели на Договора или биха ли накърнили значително интересите на други държави членки?
в)	До каква степен държавите членки са в състояние или имат възможност да приложат на практика адекватни мерки?
г)	Как проблемът и причините за него (напр. отрицателните външни фактори, въздействие върху други области) варират на националното, регионалното и местното равнище на ЕС?
д)	Широко разпространен ли е проблемът в ЕС или е ограничен до няколко държави членки?
е)	Претоварени ли са държавите членки при постигането на целите на планираната мярка?
ж)	Как мненията/предпочитаните курсове на действие на националните, регионалните и местните власти се различават в целия ЕС?
2.4 Въз основа на отговорите на въпросите по-долу, могат ли целите на предложеното действие да бъдат постигнати по-добре на равнището на Съюза поради мащаба или въздействията на това действие (европейска добавена стойност)?	
а)	Има ли ясни ползи от действието на равнището на ЕС?
б)	Има ли икономии от мащаба? Могат ли целите да бъдат изпълнени по-ефективно на равнището на ЕС (по-големи ползи на единичен разход)? Ще се подобри ли функционирането на вътрешния пазар?
в)	Какви са ползите от заместването на различните национални политики и правила с по-еднороден политически подход?
г)	Надминават ли ползите на равнището на ЕС загубата на компетентност на държавите членки и местните и регионалните органи (отвъд разходите и ползите от действието на национално, местно и регионално равнище)?
д)	Ще се подобри ли правната яснота за тези, които трябва да изпълняват законодателството?

3. Пропорционалност: Как следва да действа ЕС

3.1. Съдържа ли обяснителният меморандум (и оценката на въздействието), придружаващ предложението на Комисията, добро основание във връзка с пропорционалността на предложението и декларация, която дава възможност за оценка на съответствието на предложението с принципа на пропорционалност?

3.2 Въз основа на отговорите по-долу и наличната информация от евентуалната оценка на въздействието, обяснителния меморандум или други източници, предложеното действие представлява ли добър начин за постигане на планираните цели?

а)	Ограничена ли е инициативата до онези аспекти, които държавите членки не могат да постигнат в задоволителна степен самостоятелно, и по отношение на които Съюзът може да постигне по-добри резултати?
б)	Оправдана ли е формата на действие на Съюза (избор на инструмент), възможно най-опростена ли е и позволява ли задоволителното постигане и гарантиране на съответствие със заложените цели (напр. избор между регламент, (рамка) директива, препоръка или други регулаторни методи, като например съвместно регулиране и др.)?
в)	Оставя ли действието на Съюза максимална възможност за вземане на решение на национално равнище, като същевременно чрез него определените цели се постигат в задоволителна степен? (напр. възможно ли е европейското действие да се ограничи до минималните стандарти или да се използва по-малко стриктен политически инструмент или подход?)
г)	Поражда ли инициативата финансови или административни разходи за Съюза, за национални правителства, регионални или местни органи, за икономически оператори или граждани? Съизмерими ли са тези разходи с целите, които трябва да се постигнат?
д)	При съблюдаване на правото на Съюза, взети ли са предвид специални обстоятелства, приложими в отделни държави членки?

Приложение VI Принос на заинтересованите страни, в които се предлага преразглеждане на законодателство или предложения

Заинтересована страна/вносител	Законодателен акт, област на политиката или законодателно предложение
<p>Членове на работната група от Европейския комитет на регионите</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Правила за конкуренция: Услуги от общ икономически интерес (УОИИ) и сложността на правилата за местните и регионалните органи, които предоставят услуги. • Политика в областта на конкуренцията (Правила за държавна помощ): Регламент (ЕС) № 1407/2013 на Комисията относно прилагането на членове 107 и 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз към помощта <i>de minimis</i>. • Енергетика: Възобновяема енергия, енергийна ефективност и пазари на електроенергия, включително планове в областта на климата и енергетиката във връзка с ролята на местните и регионалните органи и спазване на принципите на субсидиарност и пропорционалност. • Околна среда: Потенциално опростяване на мониторинга и докладването съгласно законодателството в областта на околната среда с цел намаляване на административната тежест върху органите на държавно управление. • Околна среда: Повече гъвкавост за местните и регионалните органи при изпълнението на Директивата относно оценката на въздействието върху околната среда. • Правила за обществените поръчки: Потенциална излишна сложност в резултат на включването на критерии за екологосъобразност, социално измерение и иновативност при възлагането на обществени поръчки. • Транспорт: Необходимо е да се отдели повече внимание на ролята на местните и регионалните органи във връзка с либерализацията на автобусните услуги от общ икономически интерес. • Вътрешен пазар на услуги: Потенциална нужда от опростяване и предоставяне на по-голяма гъвкавост на правилата за предлагане на услуги на вътрешния пазар. Във връзка например с процедурата за известяване — европейската електронна карта за услуги и проверката за пропорционалност за регулираните професии. • Данък върху добавената стойност (ДДС): Опростяването на правилата за ДДС за МСП най-вече при трансграничните трансакции. • Свобода, сигурност и правосъдие: Миграция: Участието на местните и регионалните органи може да доведе до по-добро използване на множество програми за финансиране, подпомагащи социалното приобщаване на мигрантите. • Европейски семестър и политика на сближаване: Евентуална нужда от опростяване на правилата за допустимост и разходите в общоприложимите разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд+, Кохезионния фонд, Европейския фонд за морско дело и рибарство, както и финансови правила за тях и за фонд „Убежище и миграция“, фонд „Вътрешна сигурност“ и инструмента за управление на границите и визите: COM(2018) 375. • Политика на сближаване: Евентуална нужда да се разгледа възможността за по-голямо опростяване и ролята на местните и регионалните органи. • Научноизследователската и развойна дейност и космоса: Потенциална нужда от опростяване на правилата за бенефициерите. • Опазване на морските биологични ресурси (ОПОР): Евентуална нужда от включване на териториалното и социалноикономическото измерение на структурните политики в общата политика в областта на рибарството. • Обща селскостопанска политика (ОСП): Потенциална нужда от опростяване на правилата за финансиране и увеличаване на пропорционалността им.

Заинтересована страна/вносител	Законодателен акт, област на политиката или законодателно предложение
Д-р Лопатка (член на работната група)	<ul style="list-style-type: none"> • Околна среда: Законодателство за опазване на природата. Би могла да се разгледа възможността на националните органи да се предостави по-голяма гъвкавост при класифицирането на статута на защитени територии, така че да могат да реагират на естествените промени в околната среда. • Транспорт: чисти превозни средства (възлагане на обществени поръчки): В списъка с „чисти технологии“ в Приложение I към Предложението за директива за насърчаването на чисти и енергийно ефективни пътни превозни средства не се включва биогазът, който се отличава като източник на енергия, и горивата за пътни превозни средства в няколко държави членки. • Общо гражданско право: Следва да се преразгледат достиженията на правото на Съюза в областта на гражданското право от гледна точка на субсидиарността. • Защита на потребителите: Директива 2011/83/ЕС относно правата на потребителите е твърде сложна и биха могли да се разгледат по-пропорционални подходи. • Защита на потребителите: Могат да се разгледат по-пропорционални правила за Регламент (ЕС) 2017/2394 относно сътрудничеството между националните органи, отговорни за прилагането на законодателството за защита на потребителите. • Защита на потребителите: Регламент (ЕС) 2018/302 за преодоляване на необоснованото блокиране на географски принцип и на други форми на дискриминация въз основа на националността, местопребиваването или мястото на установяване на клиентите в рамките на вътрешния пазар поставя непропорционална тежест върху бизнеса. • Защита на потребителите: Делегиран регламент (ЕС) 2017/2158 за установяване на мерки за смекчаване на последиците и референтни нива за намаляване на наличието на акриламид в хранителните продукти съдържа потенциално непропорционални разпоредби. • Защита на потребителите: В предложението за директива относно продажбата на стоки (COM(2017) 637) следва да се разгледат по-пропорционални подходи, а не напълно хармонизирана схема за гарантиране. • Социална политика: Предложението за директива относно равновесието между професионалния и личния живот на родителите и лицата, полагащи грижи, следва да се разгледа от гледна точка на субсидиарността и пропорционалността (COM(2017) 253). • Транспорт: Предложението за директива относно заплащането на такси от тежкотоварни автомобили за използване на определени инфраструктури следва да се разгледа от гледна точка на регионите, когато има нужда от такси за изминато разстояние (COM(2017) 275). • Единен пазар: Предложението за определяне на условията и процедурата, за да може Комисията да отправя искания към предприятия и обединения от предприятия да представят информация във връзка с вътрешния пазар и свързани области, може да се разгледа от гледна точка на субсидиарността и пропорционалността (COM(2017) 257). • Единен пазар: Предложението за регламент относно взаимното признаване на стоки, законно пуснати на пазара в друга държава членка, би могло да се преразгледа от гледна точка на субсидиарността и пропорционалността (COM(2017) 796). • Единен пазар: Предложението за регламент за установяване на правила и процедури за спазването и прилагането на законодателството на Съюза за хармонизация в областта на продуктите би могло да се преразгледа от гледна точка на субсидиарността и пропорционалността (COM(2017) 795). • Единен пазар: Предложението за директива за установяване на индивидуално право на правна защита съгласно Директивата за нелоялните търговски практики може да се разгледа от гледна точка на субсидиарността и пропорционалността (COM(2018) 173). • Единен пазар: Предложението за директива относно проверка за пропорционалност преди приемането на ново регулиране на професии може да се разгледа от гледна точка на субсидиарността и пропорционалността (COM(2016) 822). • Финансови правила: Предложението за Европейска схема за застраховане на депозитите (ЕСЗД) може да се преразгледа от гледна точка на субсидиарността и вземането на решения на национално равнище (COM (2015) 586). • Данъчна политика: Предложението за директива за изменение на Директива 2006/112/ЕО по отношение на ставките на данъка върху добавената стойност (COM(2018) 20) би могло да се преразгледа отново с цел да се разшири гъвкавостта на държавите членки при установяването на ставките на ДДС. • Данъчна политика: Предложението за директива относно хармонизирането на общата основа за облагане с корпоративен данък (COM(2016) 685) следва да се преразгледа, за да се установи дали законодателството е необходимо за функционирането на вътрешния пазар и дали се използва подходящо правно основание. • Обща селскостопанска политика: При текущия преглед следва да се вземе предвид нуждата от опростяване на правилата за финансиране.

Заинтересована страна/вносител	Законодателен акт, област на политиката или законодателно предложение
<p>Датското правителство (неофициален документ)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Необходимостта от действие на ЕС следва да се преразгледа в предложението на Комисията относно директива за подобряване на баланса между половете сред директорите без изпълнителни функции на дружествата, допуснати до борсова търговия (COM/2012/0614). • В предложението за директива за равновесието между професионалния и личния живот (COM/2017/0253) може да се отчетат по-добре различните национални обстоятелства и подходи. • Предложението за регламент относно общите правила за достъп до международния пазар на автобусни превози (COM/2017/0647) би могло да се преразгледа от гледна точка на субсидиарността и наличието на достатъчни действия на национално равнище. • В предложенията за регламент на ЕС относно водите (COM(2017) 753) може да се разгледат по-добре националните и регионалните различия. • Директивата относно изискванията за достъпност за продукти и услуги (COM/2015/0615) би могла да отразява по-добре националните подходи към законодателството в тази област. • Минималните стандарти за физическа и умствена годност за управление на превозни средства (Приложение 3 от Директива 2006/126/ЕО) потенциално са прекалено усложнени и бюрократични. • Вероятно правилата за специални секторни разпоредби относно правото на неприкосновеност на личния живот и електронните комуникации (COM/2017/010) са твърде усложнени и се припокриват с общите правила за защита на личните данни. • Има нужда да се разгледа възможността за опростяване на правилата, уреждащи общата селскостопанска политика (ОСП).

Заинтересована страна/вносител	Законодателен акт, област на политиката или законодателно предложение
Германското правителство (неофициален документ)	<ul style="list-style-type: none"> • Препоръката за решение на Съвета за започване на преговори за изменение на Договора за създаване на Енергийна общност (ограничен документ COM/2017/5751): би могла да се преразгледа от гледна точка на субсидиарността. • Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2009/73/ЕО относно общите правила за вътрешния пазар на природен газ (COM/2017/660): липса на оценка на въздействието въпреки значителните икономически въздействия и предложеното разширяване на взаимните правила и задължения. • Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Решение № 1313/2013/ЕС относно механизъм за гражданска защита на Съюза (COM/2017/0309): липса на оценка на въздействието въпреки рисковете, че резервът от активи „rescEU“ би надхвърлил мисиите за координация и допълване. • Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1073/2009 относно общите правила за достъп до международния пазар на автобусни превози (COM/2017/647) и Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 92/106/ЕИО относно създаването на общи правила за някои видове комбиниран транспорт на товари между държавите членки (COM/2017/648): биха могли да се преразгледат от гледна точка на субсидиарността и нейното значително въздействие върху вътрешното (непрезграничното) движение. • Съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси: би могло да се преразгледа от гледна точка на субсидиарността. И по-специално, що се отнася до предложението за Директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2015/849 за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма и за изменение на Директива 2009/101/ЕО (COM/2016/450); и до предложението за директива на Европейския парламент и на Съвета относно борбата с измамата и подправянето на непарични платежни средства и за замяна на Рамково решение 2001/413/ПВР на Съвета (COM/2017/489). • Определянето на конкретни наказателни и санкционни разпоредби в правото на Съюза: Държавите членки следва да разполагат с повече гъвкавост при определянето на тези разпоредби (напр. Новия търговски механизъм за потребителите, COM/2018/183, COM/2018/185 и COM/2018/184) • Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за прозрачни и предвидими условия на труд в Европейския съюз (COM/2017/478 и COM/2017/479): би могло да се преразгледа от гледна точка на субсидиарността, тъй като в предложенията се включват и държавните служители, съдиите и войниците, които попадат в обхвата на първоначално национални задачи. • Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС, Евратом) № 1141/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 22 октомври 2014 г. относно статута и финансирането на европейските политически партии и на европейските политически фондации (COM/2017/481): предложените разпоредби относно информацията на уебсайтовете относно баланса между половете се отрази на уебсайтовете на националните партии. По време на триалога обаче това бе преразгледано. • Регламент за изпълнение (ЕС) 2017/543 на Комисията от 22 март 2017 г. за определяне на правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 763/2008 на Европейския парламент и на Съвета относно преброяването на населението и жилищния фонд по отношение на техническите спецификации на темите и на техните разбивки (C(2017) 1728): следва да се преразгледа от гледна точка на субсидиарността и да се обмислят и алтернативни начини за действие. • Стандартизация в областта на здравеопазването: би могла да се преразгледа от гледна точка на субсидиарността. Независимо че целта е намаляване на неравенствата между държавите членки в областта на грижите, стандартизирането може да доведе до по-високи разходи и намаляване на стандартите за качество (напр. инициативата на Европейската комисия във връзка с рака на гърдата). • Регламент относно изискванията за информация, най-вече в гражданското и търговското право: опасност от свръхрегулиране чрез административна тежест най-вече за МСП (напр. единния цифров портал, COM/2017/256). • Европейски семестър: опасност от надхвърляне на компетентността на ЕС. Акцентът следва да бъде върху икономическата и фискалната политика. Засилването на акцента върху здравеопазването и грижите в държавите членки обаче следва да се преразгледа предвид основната компетентност на държавите членки по отношение на политиката в областта на здравеопазването. • Европейски стълб на социалните права: опасност от надхвърляне на компетентността на ЕС. Специално внимание към субсидиарността и пропорционалността при транспонирането на социалния стълб в сектора на здравеопазването.

Заинтересована страна/вносител	Законодателен акт, област на политиката или законодателно предложение
	<ul style="list-style-type: none"> Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за оценка на здравните технологии и за изменение на Директива 2011/24/ЕС (COM/2018/51): следва да се преразгледа от гледна точка на субсидиарността, тъй като предложението засяга компетенциите на държавите членки по отношение на здравеопазването. Обществени поръчки: следва да се преразгледат от гледна точка на субсидиарността, тъй като някои изисквания от определени секторни актове нарушават прерогатива на държавите членки да определят целта на обществената поръчка (напр. енергийна ефективност COM/2016/761 и Директивата за чисти превозни средства COM/2017/653). Делегирани актове: необходимо е аспектите на субсидиарността в делегираните актове да се разгледат по-внимателно. Напр. Делегиран регламент (ЕС) № 3/2014 на Комисията от 24 октомври 2013 година за допълнение на Регламент (ЕС) № 168/2013 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на изискванията за безопасност при експлоатацията на превозните средства за одобряването на дву-, три- и четириколесни превозни средства (: Приложение XV № 4.2.2 съдържа изисквания за гумите в държавите членки, които могат да се определят по-добре от държавите членки съгласно конкретните местни условия. Или делегиран Регламент за изменение и поправка на Делегиран регламент (ЕС) 2015/208 за допълнение на Регламент (ЕС) № 167/2013 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на изискванията относно безопасността при експлоатация във връзка с одобряването на земеделски и горски превозни средства (C/2018/863): предложеното увеличение на максималната ширина на земеделските превозни средства не е съвместима с инфраструктурата в Германия. В момента подобни въпроси се дискутират в контекста на пакета „Чиста енергия за всички европейци“.
<p>Правителството на Унгария</p>	<ul style="list-style-type: none"> При съдебното сътрудничество по гражданскоправните въпроси може като цяло да се разгледа ефективността на законодателството, необходимостта от хармонизиране на процедурните правила и възможността за по-добър контакт между държавите членки и трети държави (Регламенти № 662/2009 и 664/2009) В предложението за приемника на Регламент (ЕС) № 650/2012 биха могли да се отразят по-добре различните условия в държавите членки. Следва да се разгледа възможността за използване на директиви, а не на регламенти относно конфискацията и цифровите доказателства (COM(2018) 225). Предложението за директива на Европейския парламент и на Съвета за прозрачни и предвидими условия на труд в Европейския съюз би могло да се преразгледа от гледна точка на субсидиарността и пропорционалността (COM/2017/0797). Предложението за директива на Европейския парламент и на Съвета относно равновесието между професионалния и личния живот на родителите и лицата, полагащи грижи, и за отмяна на Директива 2010/18/ЕС на Съвета (COM/2017/0253) би могло да се преразгледа от гледна точка на субсидиарността и пропорционалността. Предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Европейски орган по труда (COM/2018/0131) би могло да се преразгледа от гледна точка на субсидиарността. Препоръката на Съвета относно достъпа на работниците и самостоятелно заетите лица до социална закрила (COM(2018) 132) би могла да се преразгледа от гледна точка на субсидиарността и пропорционалността.

Заинтересована страна/вносител	Законодателен акт, област на политиката или законодателно предложение
WKÖ (Австрийска федерална стопанска камара)	<ul style="list-style-type: none"> В областта на политиката на сближаване националните органи биха могли да получат повече отговорност по отношение на изпълнението. Политика в областта на конкуренцията (държавна помощ): Регламент (ЕС) № 1407/2013 на Комисията относно прилагането на членове 107 и 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз към помощта <i>de minimis</i>. Предложение за директива относно проверка за пропорционалност преди приемането на ново регулиране на професии (COM(2016) 822). Предложението за инструмент за информация за единния пазар (ИИЕП) (COM(2017) 257) би могло да се преразгледа от гледна точка на необходимостта от действие на ЕС. Предложението за регламент за преодоляване на блокирането на географски принцип (COM(2016) 289) би могло да се преразгледа от гледна точка на субсидиарността и пропорционалността. Предложението за регламент за създаване на Европейска схема за застраховане на депозитите (COM(2015) 586) би могло да се преразгледа от гледна точка на субсидиарността. Регламент (ЕС) 2017/2158 на Комисията за намаляване на наличието на акриламид в хранителните продукти би могъл да се преразгледа, за да се установи дали една препоръка не би била по-пропорционална. Предложението за директива относно равновесието между професионалния и личния живот на родителите и лицата, полагащи грижи, (COM(2017) 253) би могла да се преразгледа, за да се дискутират въпроси, свързани със субсидиарността. Общата основа за облагане с корпоративен данък (COM(2016) 685) би могла да се преразгледа, за да се установи дали законодателството е необходимо за функционирането на вътрешния пазар и дали се използва подходящо правно основание. Директива 2011/83/ЕС относно правата на потребителите би могла да се преразгледа от гледна точка на опростяване на изискванията за определени договори (извън търговския обект). В предложението за директива относно договорите за продажбата на стоки (COM(2017) 637) следва да се разгледат по-пропорционални подходи, а не напълно хармонизирана схема за гарантиране. Санкциите на ниво ЕС относно нарушенията на разпоредбите за защита на потребителите (COM/2018/0185) биха могли да се разгледат отново от гледна точка на субсидиарността и пропорционалността. Инициативата Business Avenues по инструмента за партньорство — определени аспекти от европейска икономическа дипломация (Европейската служба за външна дейност) — подкрепата за предприятията следва да се разгледа от гледна точка на субсидиарността и компетенциите на държавите членки.
Insurance Europe	<ul style="list-style-type: none"> Предложението за инструмент за информация за единния пазар (ИИЕП) (COM(2017)257) следва да се разгледа отново заради опасения относно субсидиарността и пропорционалността. Прегледът на европейските надзорни органи (включително на Европейския орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване, EIOPA) поражда опасения относно субсидиарността и пропорционалността (COM(2017)536). Електронната карта за услуги (COM(2016) 824 final) поражда опасения относно пропорционалността на нейните въздействия върху доставчиците на застрахователни услуги.
Управителен съвет на Swedish Industry and Commerce for Better Regulation NNR	<ul style="list-style-type: none"> При опростяването на законодателството на ЕС за ДДС и правилата за фактурите (Директива 2006/112/ЕС на Съвета) следва да се отразят опасенията на МСП. Директива (ЕС) 2015/2366 за платежните услуги (ДПУ 2). ЕНО (Европейските надзорни органи) COM(2017)536. Рисковете за фермерите от забавяне на плащанията следва да се оценят с оглед на компенсирането при забавени плащания в член 75 от Регламент (ЕС) № 1306/2013 и Регламент за изпълнение (ЕС) № 809/2014 на Комисията. Разпоредбите на Регламент (ЕС) № 1303/2013 биха могли да се опростят във връзка с използването на инвестиционна подкрепа съгласно Регламента относно развитието на селските райони. Делегиран регламент (ЕС) № 639/2014 на Комисията би могъл да се преразгледа с цел намаляване на рисковете от отстраняване на говедата от схеми за подпомагане след продажба и грешки в регистрационните формалности.

Заинтересована страна/вносител	Законодателен акт, област на политиката или законодателно предложение
Der Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH)	<ul style="list-style-type: none"> • Следва да се разгледа дали е необходимо ново законодателство на вътрешния пазар за услугите предвид факта, че вече съществуват пълни правила (напр. Директива 2006/123/ЕО по отношение на одобренията и други изисквания във връзка с установяването). • Директива 2005/36/ЕО относно признаването на професионалните квалификации следва да се преразгледа от гледна точка на субсидиарността и областите на компетентност на държавите членки. • Сферата на професионалното образование и обучение (ПОО) следва да се разгледа от гледна точка на субсидиарността и областите на компетентност на държавите членки. • Действията на Съюза в областта на социалната политика следва да се разгледат от гледна точка на субсидиарността и автономността на държавите членки (напр. Директива 2003/88/ЕО относно работното време, Директивата за майчинството и Директивата относно командироването на работници (СОМ(2016) 128)). • Правилата за държавната помощ, приложими за МСП, биха могли да се преразгледат така, че да се направят по пропорционални, например във връзка с помощта <i>de minimis</i> (Регламент (ЕС) № 651/2014 на Комисията). • Правилата за държавната помощ биха могли да се опростят, така че да се отчетат по-добре националните обстоятелства.
Johannes Maier, член на експертната група по субсидиарността към Комитета на регионите; ръководител на отдела за координация на ЕС, служба на регионалното правителство на Каринтия	<ul style="list-style-type: none"> • Би могла да се разгледа възможността за повторна национализация на структурните и кохезионните фондове. • Съюзът следва да се ограничи до това да изисква регионални/трансгранични стратегии в областта на териториалното сътрудничество и развитие на селските райони. • Следва да се обмисли отново прилагането на правата за защита на потребителите чрез процедури при нарушение и глоби, тъй като това е в компетентността на държавите членки.
Канцлерството на федерална провинция Бавария — субсидиарност и компетентност	<ul style="list-style-type: none"> • Проблематични правни основания на Договора (членове 114, 153, 192, 194, 113, 79, 196 относно единния пазар, социалната политика, околната среда, енергетиката, косвените данъци, имиграционната политика и гражданската защита) • Излишни дейности в областта на наказателното право (напр. европейски прокурор) • Ограничаване на координационните дейности на актовете с незадължителен характер (напр. образование и професионално обучение, социална закрила, култура и туризъм). • Прекомерно прибягване до делегирани актове (напр. в областта на селското стопанство, „Творческа Европа“, статистиката). • Гъвкавост при изпълнението на разходни програми на ЕС (структурни и инвестиционни фондове, обща селскостопанска политика). • Прекомерни изисквания за мониторинг и докладване (напр. СОМ(2017) 795 за хармонизация на законодателството в областта на продуктите; СОМ(2016) 822 — проверка за пропорционалност при новите разпоредби относно професиите; и услугите от общ икономически интерес, Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието).
Регионален съвет на Калабрия	<ul style="list-style-type: none"> • Регламент (ЕО) № 852/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. относно хигиената на храните би могъл да бъде по-пропорционален, като се отчетат регионалните различия и особености. • По отношение на политиката на сближаване и европейските структурни и инвестиционни фондове следва да се разгледа възможността за по-малко регулиране и по-голяма гъвкавост.

