



Брюксел, 30.7.2013 г.
COM(2013) 566 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

ГОДИШЕН ДОКЛАД ЗА 2012 ГОДИНА
ОТНОСНО СУБСИДИАРНОСТТА И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТТА

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

ГОДИШЕН ДОКЛАД ЗА 2012 ГОДИНА ОТНОСНО СУБСИДИАРНОСТТА И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТТА

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Това е двадесетият по ред годишен доклад относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност в законотворчеството на ЕС. Той е представен в съответствие с член 9 от протокол № 2 относно прилагането на тези принципи (наричан по-долу „протоколът“), приложен към Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

В доклада се разглежда начинът, по който различните институции и органи на ЕС са спазвали тези два принципа, както и това дали практиката се е променила в сравнение с предходните години. В него се анализират по-подробно някои предложения на Комисията, които през 2012 г. бяха предмет на мотивирани становища. Тъй като през 2012 г. националните парламенти за първи път задействаха процедурата за „жълт картон“, въведена с Договора от Лисабон, в доклада се набляга върху този конкретен случай. Предвид на тесните връзки между механизма за контрол на субсидиарността и политическия диалог между националните парламенти и Комисията, настоящият доклад следва да се разглежда като допълнение към годишния доклад на Комисията за 2012 г. за отношенията с националните парламенти¹.

2. ПРИЛАГАНЕ НА ПРИНЦИПИТЕ ОТ СТРАНА НА ИНСТИТУЦИИТЕ

2.1. Комисията

Поради своето право на инициатива Комисията носи отговорност да гарантира, че правилният избор за това дали и по какъв начин да предложи предприемането на действия на равнище Европейски съюз се извършва на ранен етап от разработването на политиката.

В съответствие с това и с ангажимента си за разумно регулиране, преди да предложи нови инициативи, Комисията проверява дали ЕС има правомощия да предприеме действия и дали целите на предложеното действие не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите членки.

На първо място Комисията подготвя обществено достъпни пътни карти² за всяка важна инициатива. Пътните карти съдържат предварително описание на възможните инициативи и очертават плановете на Комисията за следващите стъпки във връзка с разработване на политиката и провеждането на консултации. В тях винаги се съдържа първоначална обосновка за предприемане на действие от гледна точка на субсидиарността и пропорционалността.

По-късно през фазата на разработване на предложението се извършва по-подробен анализ на въпросите, свързани със субсидиарността, като част от процеса за оценка на въздействието (ОВ), като се вземат предвид мненията, изразени по време на

¹ COM(2013) 565.

² http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/planned_ia_en.htm.

консултациите със заинтересованите страни. За тази цел в насоките за ОВ³ е предвиден набор от структурирани въпроси за анализ на субсидиарността и пропорционалността, който служи като основа за оценка на правомощието на ЕС да пристъпи към действие и обосновка за действие от страна на ЕС.

Следователно спазването на принципите на субсидиарност и пропорционалност при евентуални действия на равнище ЕС се оценява въз основа на всички налични доказателства. След това спазването на тези принципи се проверява внимателно от Комитета по оценка на въздействието⁴.

Съзнавайки ключовата роля на оценките на въздействието при представяне на наличните факти пред лицата, отговорни за вземане на решения, Комитетът посочи в своя годишен доклад за 2012 г.⁵ необходимостта във всички оценки на въздействието да е включена надеждна и подробна обосновка от гледна точка на спазването на субсидиарността.

През 2012 г. Комитетът по ОВ разгледа 97 оценки на въздействието и прие 144 становища. В една трета от становищата му бяха включени коментари по въпроси, свързани със субсидиарността.

Едно от становищата на Комитета по ОВ, в което беше включен коментар относно субсидиарността, се отнасяше до оценката на въздействието за предложението за директива относно колективното управление на авторското право и сродните му права (COM(2012) 372). В този случай Комитетът поиска от водещата служба „да засили оценката на това дали е необходимо и своевременно да се предприеме действие на равнище ЕС и каква е неговата добавена стойност при предложените правни основания (единен пазар и културно многообразие)“. В резултат на това в преработената оценка на въздействието е представено по-ясно основанието за предложената инициатива на ЕС, например като се описва по-добре транснационалният характер на установените проблеми, с което се показва, че действащата правна уредба на национално и на европейско равнище се оказва недостатъчна за решаване на проблемите.

Що се отнася до ОВ на предложението за регламент за създаване на Европейския доброволчески корпус за хуманитарна помощ⁶ Комитетът по ОВ предложи „да бъде представена по-ясно необходимостта и добавената стойност от предприемането на действие на ЕС, така че политическите очаквания да могат да се формират в правилния контекст“. Комитетът също така поиска от водещата служба да „разгледа по-подробно взаимното допълване и координирането на [Европейския доброволчески корпус за хуманитарна помощ] с работата на други структури, предвид на опасенията на заинтересованите страни от дублиране и конкуренция“. Преработената оценка на въздействието беше съобразена с тези препоръки и съдържаше по-щателна обосновка за предприемането на действие от страна на ЕС.

Становищата на Комитета по ОВ спомагат за по-добрия анализ на съблюдаването на принципите на субсидиарност и пропорционалност и те, заедно със самите оценки на въздействието, представляват важни елементи, върху които се гради процесът на вземането на решения на Комисията в рамките на политиките.

³ SEC(2009) 92.

⁴ http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/iab_en.htm.

⁵ http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/iab_report_2012_en_final.pdf.

⁶ COM(2012) 514.

2.2. Национални парламенти

През 2012 г. Комисията получи 70 мотивирани становища от националните парламенти, като този брой е сравним с броя на получените становища през предходната година (64 през 2011 г.), с леко увеличение от около 9 %. Непроменен обаче остана дялът на мотивираните становища спрямо общия брой становища, получени от Комисията в рамките на по-широкия политически диалог с националните парламенти (663). Както и през 2010 г. и 2011 г., той възлизаше на малко над 10 %. През 2012 г. за първи път националните парламенти използват процедурата за „жълт картон“ в рамките на механизма за контрол на субсидиарността в отговор на предложението на Комисията за регламент относно упражняване на правото да се предприемат колективни действия във връзка със свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги. Този случай е описан по-подробно в глава 3.

Мотивираните становища продължават да се различават значително по отношение на своята форма и на вида аргументи, които националните парламенти представят в подкрепа на заключението, че принципът на субсидиарност е бил нарушен. Както и през предходната година, акцентът в мотивираните становища, представени от националните парламенти, варираше значително. Седемдесетте мотивирани становища се отнасяха за не по-малко от 23 предложения на Комисията. След предложението „Монти II“ (12 мотивирани становища) на второ място по брой мотивирани становища се нареди предложението за регламент за фонд за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица (5 мотивирани становища). За осем други предложения бяха изпратени по три мотивирани становища (за подробности вж. приложението). Тази тенденция изглежда потвърждава различните политически интереси на националните парламенти, които следват различни приоритети, когато избират кои предложения на Комисията да бъдат разгледани в контекста на механизма за контрол на субсидиарността, и прилагат различни критерии, за да оценят дали е спазен принципът на субсидиарност. Това означава, че координацията между тях продължава да бъде предизвикателство.

Както и през 2011 г. националният парламент с най-голям брой приети мотивирани становища беше шведският *Riksdag* (20), като броят им почти се удвои в сравнение с 2011 г. (11). Шведският *Riksdag* следи за спазването на субсидиарността във всички предложения на Комисията, като проверката се извършва децентрализирано от всички парламентарни комисии, които изглежда прилагат различни критерии. Това може да оказва влияние върху броя на мотивираните становища, представяни от този национален парламент⁷. Вторият по брой мотивирани становища беше френският *Sénat* (7), следван от германския *Bundesrat* (5). Само тези три камари представиха почти 50 % от всички мотивирани становища от националните парламенти през 2012 г.

В осемнадесетия по ред шестмесечен доклад на КОСАК⁸ се прави преглед на процедурите и практиките по отношение на парламентарния контрол⁹. В този документ, изработен въз основа на отговорите на националните парламенти/камари на изпратения им въпросник, се стига до заключението, че процедурите се различават най-вече по отношение на позицията на националните парламенти относно връзката между принципите на субсидиарност и пропорционалност. Някои национални парламенти

⁷ Доклад на Комисията по конституционни въпроси на *Riksdag* — 2012/13:KU8.

⁸ COSAC е Конференция на комисиите по европейски въпроси към националните парламенти на държавите — членки на Европейския съюз, и представители на Европейския парламент.

⁹ Осемнадесети шестмесечен доклад: Развитие в процедурите и практиките на Европейския съюз, които имат отношение към парламентарния контрол, 27 септември 2012 г.

смятат, че тези принципи са еднакво важни, докато други са на мнение, че принципът на пропорционалност е само компонент на субсидиарността. Повечето национални парламенти обаче вярват, че проверките на субсидиарността могат да бъдат резултатни единствено ако се включи проверка на пропорционалността.

В доклада се посочва, че според отговорите на голяма част от националните парламенти техните мотивирани становища често се основават на по-широко тълкуване на принципа на субсидиарност в сравнение с формулировката в протокол № 2. Така например според нидерландската *Eerste Kamer* „не е възможно да се изключат принципите на законност и пропорционалност при извършването на проверка на субсидиарността...“. Чешкият *Senát* е на мнение, че субсидиарността има „общ и абстрактен характер... не е точно определено и ясно правно понятие“ и следователно следва да се използва широко тълкуване. Камарата на лордовете на Обединеното кралство изрази подобно становище, като се застъпи за по-широко тълкуване на този принцип, тъй като „въпреки че принципът е правно понятие, на практика неговото прилагане зависи от политическа преценка“.

Различаващите се становища на националните парламенти относно разбирането и прилагането на принципа на субсидиарност доведе до различаващи се мнения и относно необходимостта от насоки, с които да се изясни обхватът на контрола на субсидиарността и свързаните с него критерии. Едва половината от националните парламенти, изпратили отговор на въпросника на КОСАК, изказаха подкрепа за това. Всички камари, които подкрепиха идеята, настояха, че подобни насоки не трябва да имат задължителен характер.

2.3. Европейският парламент и Съветът

В рамките на Съвета Комитетът на постоянните представители на всяка държава членка (Корепер) гарантира спазването на принципите на субсидиарност и пропорционалност. През 2012 г. Европейският парламент създаде нова хоризонтална дирекция, която да предоставя по-широк диапазон от услуги на комисиите на ЕП във връзка с оценките на въздействието и на добавената стойност от европейските действия.

Работата по оценките на въздействието обхваща проверка на пътните карти на Комисията, в които е указана планираната работа по политиката и за провеждане на консултации, и извършване на първоначална преценка на оценките на въздействието на Комисията. По искане на отделните комисии новата дирекция може също така да извършва подробни оценки на оценките на въздействието на Комисията, допълнителни анализи на аспекти на предложението, които не са обхванати първоначално от Комисията, и оценки на въздействието на измененията, които ЕП обмисля.

Понастоящем Европейският парламент вече разглежда и европейската добавена стойност на предложенията, като анализира потенциалните ползи от бъдещите действия на ЕС. По искане на дадена комисия на Европейския парламент могат да бъдат изработвани оценки на европейската добавена стойност, за да се прецени евентуалното въздействие и да се установят предимствата и недостатъците на предложенията в законодателните доклади на Парламента. Освен това Европейският парламент вече може да изготвя доклади за цената на това да не се предприемат действия на равнище ЕС в области на политиката със значителен потенциал за по-голяма ефективност и/или върху постигането на „обществено благо“ чрез предприемането на действия на равнище ЕС там, където понастоящем такива действия не съществуват.

През 2012 г. Европейският парламент публикува 10 първоначални оценки на оценки на въздействието на Комисията, една подробна оценка на оценка на въздействието на Комисията и три доклада относно европейската добавена стойност.

На 13 септември 2012 г. Европейският парламент прие резолюция относно по-доброто законотворчество, която до известна степен е в отговор на Годишния доклад на Комисията относно субсидиарността и пропорционалността за 2010 г.¹⁰ В тази връзка Европейският парламент, подобно на КОСАК, предлага да се разгледа възможността за установяване на критерии на равнище ЕС, с помощта на които да се оценява съблюдаването на принципите на субсидиарност и пропорционалност.

Освен това в доклада на Европейския парламент се набляга върху значението на регионалното и местното измерение на контрола на субсидиарността, и се призовава Комисията да извърши независим анализ на ролята на регионалните и местните парламенти по отношение на контрола на субсидиарността. В своя отговор на доклада на Европейския парламент¹¹ Комисията потвърди, че Комитетът на регионите вече е подготвил този анализ¹².

2.4. Комитетът на регионите

През 2012 г. Комитетът на регионите (КР) прие нова стратегия за наблюдение на принципа на субсидиарност. Целта е да се укрепят структурата на управление на работата на КР по наблюдение на субсидиарността, да се изработи цялостен подход за наблюдение на субсидиарността в процеса на вземане на решения в ЕС, като в работата по наблюдение се привлекат институциите на ЕС и националните институции и се консолидира готовността на КР да предприема действия пред Съда на Европейския съюз.

В този контекст беше създадена ръководна група за субсидиарността, която да предоставя политическо направляване на работата на КР по наблюдение на субсидиарността. Тя целогодишно координира и предприема последващи действия на политическо равнище във връзка с наблюдението на субсидиарността. Тя отговаря за формулиране на годишните приоритети в областта на субсидиарността и за отправянето на предложенията относно използването на най-подходящите инструменти и процедури на Мрежата за наблюдение на субсидиарността, за да се подпомага работата на докладчиците на КР в законодателния процес.

В преработената стратегия се подчертава, че дейностите на КР за наблюдение на субсидиарността следва да започват по време на предзаконодателната фаза. Важна роля в този подход играе експертна група, състояща се от 16 служители от Мрежата за наблюдение на субсидиарността, избрани според своя експертен опит в областта на субсидиарността и своята солидна подготовка по правото на ЕС. Групата проведе своето първо заседание на 25 октомври 2012 г. и подбра приоритетни инициативи за наблюдение. Въз основа на тази работа на 30 януари 2013 г. Бюрото на Комитета на регионите прие Работната програма в областта на субсидиарността¹³. Тя обхваща четири инициативи, предвидени в работната програма на Комисията за 2013 г. (Инициатива за електронно фактуриране в областта на обществените поръчки, „Син пояс“ за единен пазар на морския транспорт, Преглед на политиката и законодателството в областта на отпадъците, Рамка за оценка на въпросите, свързани с

¹⁰ COM(2011) 344.

¹¹ SP (2012) 766/2.

¹² <http://extranet.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/Study-on-Regional-Parliaments.aspx>.

¹³ CDR2336-2012.

околната среда, климата и енергетиката, за да се даде възможност за безопасен и сигурен добив на неконвенционални въглеводороди), както и градска мобилност (която не е включена в работната програма на Комисията за 2013 г., но Комисията обяви своето намерение да публикува през 2013 г. съобщение относно градското измерение на транспортната политика на ЕС).

Създадена през 2007 г., Мрежата за наблюдение на субсидиарността (МНС) е основният инструмент на Комитета на регионите за наблюдение и към края на 2012 г. в нея участваха 141 партньори. Нейната членска и представителна база се увеличи отново през 2012 г., особено с присъединяването на регионални парламенти и правителства. Основният оперативен инструмент, използван при подготовката на проектостановището на докладчика на КР, са консултациите между партньорите в рамките на МНС. През 2012 г. бяха проведени три консултации — относно Механизма за свързване на Европа¹⁴, относно Седмата програма за действие за околната среда¹⁵ и относно упражняването на правото да се предприемат колективни действия във връзка със свободата на установяване и свободата на предоставяне на услуги („Монти II“)¹⁶. През 2012 г., в рамките на плана за действие на МНС, група партньори работи върху преразглеждането на насоките за TEN-T и Механизма за свързване на Европа.

През февруари 2012 г. като подмрежа на Мрежата за наблюдение на субсидиарността бе стартиран REGPEX — регионален парламентарен обмен, отворен за участие за парламентите и правителствата на регионите, които разполагат със законодателни правомощия. Той подпомага тези региони да играят своята роля в наблюдаването на това дали законодателството на ЕС съблюдава принципа на субсидиарност, особено в контекста на системата за ранно предупреждение, действаща след влизането в сила на Договора от Лисабон, както и в случай че националните парламенти се допитат до тези региони. За Комитета на регионите REGPEX не е просто техническа база данни, която предоставя достъп до информационни източници и публикува регионални позиции, но и като мрежа за засилване на контактите между „законодателните региони“ на ЕС.

В следните становища, приети от КР през 2012 г., се изразяват опасения по отношение на спазването на принципите на субсидиарност и пропорционалност, като в някои от тях се посочват възможни нарушения: предложението за регламент относно ЕФРР, Седмата програма за действие за околната среда, пакета за възлагане на обществени поръчки, пакета относно защитата на данните и командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги.

2.5. Съдът на Европейския съюз

През 2012 г. Съдът на Европейския съюз не постанови съдебни решения, с които да доразвие в значителна степен принципа на субсидиарност. В решението по дело C-288/11 P, *Mitteldeutsche Flughafen*, от 19 декември 2012 г. обаче Съдът потвърди, че принципът на субсидиарност не се прилага по отношение на държавните помощи, които са от изключителната компетентност на Комисията.

Освен това, в решението по дело C-221/10 P, *Artegodan*, от 19 април 2012 г. Съдът отново потвърди, че от субсидиарността и по-общо от нормите за компетентност в Договора не произтичат индивидуални права и поради това нарушението на тези норми само по себе си не води до извъндоговорна отговорност на Съюза и неговите институции.

¹⁴ COM(2011) 659.

¹⁵ COM(2012) 95.

¹⁶ COM(2012) 130.

3. ОСНОВНИ СЛУЧАИ НА ИЗРАЗЕНИ ОПАСЕНИЯ ОТНОСНО СУБСИДИАРНОСТТА И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТТА

Предложение за Регламент относно упражняване на правото да се предприемат колективни действия във връзка със свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги („Монти II“)

По повод на предложението „Монти II“ националните парламенти изпратиха 12 мотивирани становища, което се равнява на 19 гласа и по този начин за първи път задействаха процедурата за т.нар. „жълт картон“ (прагът за задействане на процедурата е 18 гласа)¹⁷.

Целта на предложението на Комисията беше да се изясни взаимодействието между упражняването на социалните права и упражняването на свободата на установяване и на предоставяне на услуги, залегнали в Договора. С него бе направен опит да се отговори на опасенията, изразени от заинтересованите страни (по-специално синдикатите), че в рамките на единния пазар икономическите свободи вземат превес над правото на стачка след решенията на Съда на Европейския съюз по делата Viking Line и Laval, като се изясни в законодателен инструмент, че между тези два вида права не съществува отношение на предимство. Комисията бе наясно с чувствителния характер на въпроса и с трудността да се намери обща позиция между противоположни интереси за това как най-ефективно да бъдат преодолени индустриалните конфликти в ситуации, обхващащи предприятия и работници в различни държави членки.

Мотивираните становища бяха изпратени от SE *Riksdag* (2 гласа), DK *Folketing* (2 гласа), FI *Eduskunta* (2 гласа), FR *Sénat* (1 глас), PL *Sejm* (1 глас), PT *Assembleia da República* (2 гласа), LV *Saeima* (2 гласа), LU *Chambre des Députés* (2 гласа), BE *Chambre des Représentants* (1 глас), UK House of Commons (1 глас), NL *Tweede Kamer* (1 глас) и MT *Kamra tad-Deputati* (2 гласа).

Повечето национални парламенти, които приеха мотивирано становище, поставиха под въпрос използването на член 352 от ДФЕС като правно основание на предложението. Повечето сметнаха използването на това правно основание за недостатъчно добре обосновано. Някои парламенти бяха на мнение, че изключването на правото на стачка от приложното поле на член 153 от ДФЕС също така би изключило възможността да се използва член 352 от ДФЕС като правно основание на това предложение. Същият брой парламенти изразиха съмнения за добавената стойност на предложението и за необходимостта от предложеното действие. Някои камари отбелязаха, че предложението няма да промени настоящата правна ситуация, а други заявиха, че то няма да допринесе за по-голяма правна яснота и сигурност. Освен това пет национални парламента заявиха, че съгласно член 153, параграф 5 от ДФЕС правото на стачка не е от компетентността на ЕС, докато други заявиха, че основният принцип и проверката на пропорционалността, включени в предложението, не са в съответствие с принципа на субсидиарност и биха могли да окажат отрицателно въздействие върху правото на стачка. Наред с другите повдигнати въпроси националните парламенти оспориха необходимостта от алтернативния механизъм за уреждане на спорове, като изразиха

¹⁷ Вж. член 7, параграф 2 от Протокол № 2 относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност.

загриженост, че той би засегнал националните системи. Те също така изразиха съмнение относно необходимостта от механизъм за предупреждение.

След задълбочена оценка на аргументите, представени от националните парламенти в техните мотивирани становища, Комисията не установи нарушаване на принципа на субсидиарност.

В своите отговори до националните парламенти, изпратили мотивирани становища,¹⁸ Комисията обясни, че целта на нейното предложение е да се изяснят общите принципи и приложимите норми на равнище ЕС относно упражняването на основното право за предприемане на колективни действия във връзка със свободното предоставяне на услуги и свободата на установяване, включително необходимостта от практическото им съчетаване при трансгранични случаи. Комисията продължи да твърди, че това не може да бъде постигнато от държавите членки, действащи самостоятелно, и се изисква действие на равнището на Европейския съюз.

Що се отнася до въпроса за правното основание Комисията реши да използва член 352 от ДФЕС, тъй като в Договора липсва изрична разпоредба. Макар да е вярно, че член 153, параграф 5 от ДФЕС изключва правото на стачка от въпросите, които могат да бъдат уредени на цялата територия на ЕС чрез минимални стандарти, установени в директива, от решения на Съда на ЕС става ясно, че въпреки че член 153 не се прилага по отношение на правото на стачка, това не изключва колективните действия от приложното поле на правото на ЕС. Освен това Комисията сметна, че най-подходящият за използване правен инструмент е регламентът, тъй като той е пряко приложим и по този начин би намалил сложността на нормативната уредба и би дал по-голяма правна сигурност на цялата територия на Съюза на лицата, за които законодателството се прилага, като разясни приложимите норми.

Освен това в предложението за регламент щеше да бъде призната ролята на националните съдилища за установяване на фактите и за определяне на това дали преследваните с действията цели представляват законен интерес и дали действията са подходящи и не надхвърлят необходимото за тяхното постигане. В него също така щеше да се признава важността на действащите национални закони и процедури за упражняване на правото на стачка, включително действащите институции за алтернативно уреждане на спорове, които нямаше да бъдат променени или засегнати от предложението. В регламента щеше да бъде обяснена ролята на неформалните механизми за алтернативно решаване на спорове, които съществуват в редица държави членки.

Комисията стигна до заключението, че няма нарушение на принципа на субсидиарност, но взе предвид становищата, изразени от националните парламенти, както и състоянието на дискусиите по проекта за регламент между заинтересованите страни. Комисията призна, че предложението е малко вероятно да събере необходимата политическа подкрепа в Европейския парламент и в Съвета, за да бъде прието. С оглед на това с писма от 12 и 13 септември 2012 г. Комисията информира Европейския парламент, Съвета и националните парламенти за своето намерение да оттегли предложението си и обясни, че с това си действие се надява също така да улесни бързото договаряне на предложението за директива на Европейския парламент и на Съвета за прилагането на Директива 96/71/ЕО и да даде възможност за напредък в прилагането на правата на командированите работници, както е подчертано в точка 3, подточка л) от „Пакта за растеж и работни места“, приет на заседанието на

¹⁸ Писмо от 14 март 2013 г.

Европейският съвет, проведено на 28 и 29 юни 2012 г. Комисията взе решението си да оттегли предложението „Монти II“ на 26 септември 2012 г.¹⁹

*Предложение за регламент за фонд за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица*²⁰

През 2012 г. второто по брой получени мотивирани становища (5) беше предложението на Комисията за създаване на Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица. Всички национални парламенти, които изпратиха мотивирано становище²¹, повдигнаха един и същ въпрос, а именно липсата на достатъчна обосновка по отношение на съответствието на предложението с принципа на субсидиарност²². Германският *Bundestag* заяви, че членове 174 и 175 от ДФЕС не предвиждат компетентност на ЕС за борба с бедността, че социалната политика и мерките съгласно тази политика са от компетентността на държавите членки и че предложението е в разрез с принципа на пропорционалност. Шведският *Riksdag* заяви, че най-добрата превенция срещу бедността и социалното изключване е трудовата заетост, която позволява на лицата да се самоиздържат, и системата за социална сигурност, приложима за цялото население. По негово мнение социалната сигурност е отговорност на държавите членки и помощта се управлява най-ефективно от държавите членки. Това становище се споделяше от датския *Folketing*, който заяви, че целта за подпомагане на най-нуждаещите се може да бъде постигната най-добре от държавите членки, било то централно или на регионално или местно равнище. Камарата на лордовете на Обединеното кралство заключи, че Комисията не е представила убедителни доводи в защита на своето предложение от гледна точка на принципа на субсидиарност, както и че на всяко съмнение относно способността на всички държави членки да осигурят достатъчно социални разходи и инвестиции може да бъде даден отговор чрез действие в рамките на действащите общностни програми за сближаване. Камарата на общините на Обединеното кралство изрази съмнения относно необходимостта от предложеното действие.

В своите отговори на тези мотивирани становища Комисията подчерта, че при извършения процес за оценка на въздействието е проучила правомощието на ЕС да предприема действия и тяхната добавена стойност и че тези констатации са обобщени в обяснителния меморандум, придружаващ предложението. Комисията се съгласи, че насърчаването на трудовата заетост и способността за самоиздържане е най-добрият начин за противодействие на социалното изключване и че Европейският социален фонд ще продължи да бъде основният инструмент на ЕС за борба с бедността и социалното изключване чрез подпомагане на мерки за стимулиране на трудовата активност. Комисията обаче подчерта, че все по-голям брой европейци са твърде далеч от пазара на труда, за да се възползват от помощта, която може да бъде предоставена от съществуващите фондове. Комисията обърна внимание на предложеното задължение за обвързване на материалното подпомагане със съпътстващи мерки, насочени към социалното приобщаване на лицата, на които се предоставя помощ, като по този начин предлаганият фонд се превръща в инструмент, който не се ограничава до пасивна интервенция. Комисията също така изтъкна, че предлаганият фонд ще се основава на националните схеми за подпомагане и ще се изпълнява при споделено управление, като

¹⁹ PV(2012) 2017; <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10061/2012/EN/10061-2012-2017-EN-F-0.Pdf>.

²⁰ COM(2012) 617; Предшественик на фонда е Програмата на ЕС за разпределяне на храна на най-нуждаещите се лица, чието действие следва да се прекрати през 2013 г. За предложението COM(2010) 486 на Комисията също бяха получени три мотивирани становища.

²¹ DE *Bundestag*, DK *Folketing*, UK House of Lords, UK House of Commons и SE *Riksdag*.

²² Член 5 от Протокол № 2.

остави на държавите членки основната отговорност да определят най-подходящите целеви групи и видове интервенции.

*Предложение за регламент относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни*²³

Сред осемте предложения на Комисията, за които бяха получени по три мотивирани становища, предложението за регламент относно защитата на данните беше критикувано не само от гледна точка на субсидиарността, но и по отношение на пропорционалността. Някои национални парламенти бяха на мнение, че приложното поле на предложението акт следва да се ограничи до трансграничния обмен. Що се отнася до пропорционалността парламентите твърдяха, че предложението може да окаже влияние върху обработването на лични данни от страна на публичния сектор (особено в сферата на здравеопазването и социалните услуги). Накрая, няколко национални парламента поставиха под въпрос обхвата и броя на делегираните правомощия, предоставени на Комисията по силата на предложението. Този довод бе до голяма степен подет от държавите членки в рамките на дискусиите в Съвета, както и от някои членове на Европейския парламент.

В своите отговори Комисията обясни, че изборът на регламент има за цел да хармонизира допълнително действащото европейско законодателство за защита на данните, така че да гарантира високо ниво на защита в целия Съюз и по този начин да осигури свободно движение на лични данни в рамките на вътрешния пазар. В рамките на регламента държавите членки ще запазят известна свобода на действие в публичния сектор, както вече бе посочено в предложението. По отношение на делегираните правомощия Комисията поясни, че те биха гарантирали подходящото адаптиране на законодателството към постоянните промени в областта на електронните данни, без да е необходимо предоговаряне на акта на равнището на съзаконодателите.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

През 2012 г. нарасна осведомеността относно принципите на субсидиарност и пропорционалност в междуинституционалния контекст, не на последно място поради задействането на процедурата за „жълт картон“ от страна на националните парламенти.

Въпросите, свързани с наблюдението и контрола на субсидиарността, бяха важни точки в дневния ред на Европейския парламент и Комитета на регионите, като и двете институции адаптираха вътрешните си процедури, за да оценяват по-добре въздействието и добавената стойност на своята работа. Освен това институциите и органите на ЕС проучват възможните синергии при оценяване на съответствието с принципите на субсидиарност и пропорционалност. В резултат на това сега, по изрично искане на Комисията, Комитетът на регионите вече може да подава полезна информация за оценките на въздействие, изработвани от Комисията, във връзка с отражението на дадено предложение на регионално и местно равнище. Европейският парламент също укрепи своя подход спрямо извършването на оценка на въздействието и добавената стойност на ЕС.

През 2012 г. бяха водени още по-интензивни дискусии за дефинирането на принципите на субсидиарност и пропорционалност, а именно относно необходимостта да се очертае по-добре обхватът на контрола на субсидиарността съгласно Договора. Въпреки че националните парламенти виждат явни ползи от по-тясна координация на своите действия за контрол на субсидиарността и все повече са тези, които призовават за

²³ COM(2012) 11.

изработването на насоки, парламентите желаят да запазят правото си да тълкуват тези принципи. В този контекст следва да се припомни, че в Насоките на Комисията за оценка на въздействието²⁴ вече се установени ясни критерии, използвани при оценяване на съответствието на предложенията на Комисията с принципите на субсидиарност и пропорционалност, като Комисията постоянно насърчава другите институции да прилагат същите критерии.

²⁴ SEC(2009) 92.

Приложение

**Списък с инициативи на Комисията,
за които националните парламенти изпратиха мотивирано становище²⁵ през
2012 г. във връзка със съответствието с принципа на субсидиарност²⁶**

	Документ на Комисията	Заглавие	Мотивиран и становища (протокол 2)	Национални камари, подали мотивирано становище
1	COM(2012)130	Упражняване на правото да се предприемат колективни действия във връзка със свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги („Монти II“)	12	BE <i>Chambre des Représentants</i> DK <i>Folketing</i> FI <i>Eduskunta</i> FR <i>Sénat</i> LV <i>Saeima</i> LU <i>Chambre des Députés</i> MT <i>Kamra tad-Deputati</i> NL <i>Tweede Kamer</i> PL <i>Sejm</i> PT <i>Assembleia da República</i> UK House of Commons SE <i>Riksdag</i>
2	COM(2012)617	Фонд за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица	5	DE <i>Bundestag</i> DK <i>Folketing</i> UK House of Commons UK House of Lords SE <i>Riksdag</i>
3	COM(2012)380	Периодични проверки на техническата изправност на моторните превозни средства и техните ремаркета и за отмяна на Директива 2009/40/ЕО	5	CY <i>Vouli ton Antiprosopon</i> NL <i>Eerste Kamer</i> NL <i>Tweede Kamer</i> FR <i>Sénat</i> SE <i>Riksdag</i>
4	COM(2012)11	Защита на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни (общ регламент относно защитата на данните)	4	DE <i>Bundesrat</i> BE <i>Chambre des Représentants</i> FR <i>Sénat</i> SE <i>Riksdag</i>

²⁵ За да може да бъде квалифицирано като мотивирано становище съгласно определението в протокол 2, дадено становище трябва ясно да посочва нарушаване на субсидиарността и да бъде изпратено до Комисията в срок от осем седмици след получаване на предложението от националните парламенти.

²⁶ Класирани по брой на мотивираните становища, получени от Комисията в периода между 1 януари и 31 декември 2012 г.

5	COM(2011)778	Предложение за изменение на Директива 2006/43/ЕО относно задължителния одит на годишните счетоводни отчети и консолидираните счетоводни отчети	3	BE <i>Chambre des Représentants</i> SK <i>Národná Rada</i> SE <i>Riksdag</i>
6	COM(2011)779	Специфични изисквания по отношение на задължителния одит на предприятия от обществен интерес	3	BE <i>Chambre des Représentants</i> SK <i>Národná Rada</i> SE <i>Riksdag</i>
7	COM(2011)828	Определяне на правила и процедури за въвеждането на свързани с шума експлоатационни ограничения на летищата в Съюза в рамките на балансирания подход и за отмяна на Директива 2002/30/ЕО на Европейския парламент и на Съвета	3	DE <i>Bundesrat</i> FR <i>Sénat</i> NL <i>Tweede Kamer</i>
8	COM(2011)897	Възлагане на договори за концесия	3	DE <i>Bundesrat</i> AU <i>Bundesrat</i> ES <i>Congreso de los Diputados/Senado</i>
9	COM(2012)372	Колективно управление на авторското право и сродните му права и многотериториално лицензиране на правата за използване онлайн на музикални произведения на вътрешния пазар	3	FR <i>Sénat</i> PL <i>Sejm</i> SE <i>Riksdag</i>
10	COM(2012)381	Предложение за изменение на Директива 1999/37/ЕО на Съвета относно документите за регистрация на превозни средства	3	CY <i>Vouli ton Antiprosopon</i> NL <i>Eerste Kamer</i> NL <i>Tweede Kamer</i>
11	COM(2012)382	Предложение относно крайпътната техническа проверка на изправността на търговски превозни средства, движещи се на територията на Съюза и за отмяна на Директива 2000/30/ЕО	3	CY <i>Vouli ton Antiprosopon</i> NL <i>Eerste Kamer</i> NL <i>Tweede Kamer</i>
12	COM(2012)576	Достъп до генетични ресурси и справедливо и равноправно споделяне на ползите,	3	FR <i>Sénat</i> IT <i>Senato della Repubblica</i>

		произтичащи от тяхното използване в ЕС		SE <i>Riksdag</i>
13	COM(2012)614	Подобряване на баланса между половете сред директорите без изпълнителни функции на дружествата, допуснати до борсова търговия, и свързани с това мерки	3 ²⁷	DK <i>Folketing</i> NL <i>Eerste Kamer/Tweede Kamer</i> SE <i>Riksdag</i>
14	COM(2011)821	Общи разпоредби за мониторинг и оценка на проектите за бюджетни планове и за гарантиране на коригирането на прекомерния дефицит на държавите-членки в еврозоната	2	FR <i>Sénat</i> SE <i>Riksdag</i>
15	COM(2012)10	Защита на физическите лица във връзка с обработването на лични данни от компетентните органи за целите на предотвратяването, разследването, разкриването или наказателното преследване на престъпления или изпълнението на наказателни санкции и относно свободното движение на такива данни	2	DE <i>Bundesrat</i> SE <i>Riksdag</i>
16	COM(2012)167	Предложение за изменение на Регламент (ЕО) № 223/2009 относно европейската статистика	2	AU <i>Bundesrat</i> ES <i>Congreso de los Diputados/Senado</i>
17	COM(2012)48	Предложение за изменение на Директива 2001/83/ЕО по отношение на информацията за широката общественост относно лекарствени продукти, отпуснани по лекарско предписание	2	PL <i>Senat</i> SE <i>Riksdag</i>
18	COM(2012)49	Предложение за изменение на Регламент (ЕО) № 726/2004 по отношение на информацията за широката общественост относно лекарствени продукти за хуманна	2	PL <i>Senat</i> SE <i>Riksdag</i>

²⁷ По това предложение Комисията получи общо шест мотивирани становища. Три мотивирани становища (PL Sejm, PL Senat, UK House of Lords) бяха получени след 31 декември 2012 г., но преди крайния срок от 15 януари 2013 г.

		употреба, отпускани по лекарско предписание		
19	COM(2012)84	Прозрачност на мерките за регулиране на цените на лекарствените продукти за хуманна употреба и тяхното включване в обхвата на системите за обществено здравно осигуряване	2	AU <i>Nationalrat</i> LU <i>Chambre des Députés</i>
20	COM(2011)793	Алтернативно решаване на потребителски спорове и изменение на Регламент (ЕО) № 2006/2004 и Директива 2009/22/ЕО (Директива за АРС за потребители)	2	DE <i>Bundesrat</i> NL <i>Eerste Kamer</i>
21	COM(2011)895	Възлагане на обществени поръчки от възложители, извършващи дейност във водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги	2	SE <i>Riksdag</i> UK <i>House of Commons</i>
22	COM(2011)896	Обществени поръчки	2	SE <i>Riksdag</i> UK <i>House of Commons</i>
23	COM(2011)747	Предложение за изменение на Регламент (ЕО) № 1060/2009 относно агенциите за кредитен рейтинг	1	SE <i>Riksdag</i>
24	COM(2011)794	Онлайн решаване на потребителски спорове (Регламент за ОРС за потребители)	1	NL <i>Eerste Kamer</i>
25	COM(2011)824	Наземни услуги на летищата на Съюза и отмяна на Директива 96/67/ЕО на Съвета	1	LU <i>Chambre des Députés</i>
26	COM(2011)834	Създаване на Програма за конкурентоспособност на предприятията и за малките и средните предприятия (2014—2020 г.)	1	SE <i>Riksdag</i>
27	COM(2011)873	Създаване на Европейската система за наблюдение на границите (EUROSUR)	1	SE <i>Riksdag</i>
28	COM(2011)877	Предложение за изменение на Директива 2003/98/ЕО относно повторната употреба на информацията в обществения сектор	1	SE <i>Riksdag</i>

29	COM(2012)150	Предложение за изменение на директиви 1999/4/ЕО, 2000/36/ЕО, 2001/111/ЕО, 2001/113/ЕО и 2001/114/ЕО по отношение на пълномощията, които ще бъдат предоставени на Комисията	1	AU <i>Bundesrat</i>
30	COM(2012)280	Създаване на рамка за възстановяване и оздравяване на кредитни институции и инвестиционни посредници и за изменение на директиви 77/91/ЕИО и 82/891/ЕО на Съвета и директиви 2001/24/ЕО, 2002/47/ЕО, 2004/25/ЕО, 2005/56/ЕО, 2007/36/ЕО и 2011/35/ЕО и на Регламент (ЕС) № 1093/2011	1	SE <i>Riksdag</i>
31	COM(2012)35	Устав на Европейската фондация (ЕФ)	1	LT <i>Seimas</i>
32	COM(2012)363	Борба с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред	1	SE <i>Riksdag</i>
33	COM(2012)369	Клинични изпитвания на лекарствени продукти за хуманна употреба, и за отмяна на Директива 2001/20/ЕО	1	PL <i>Sejm</i>
34	COM(2012)511	Възлагане на Европейската централна банка на конкретни задачи относно политиките, свързани с пруденциалния надзор над кредитните институции	1	SE <i>Riksdag</i>
	Мотивирани становища по отделни предложения		83	
	Мотивирани становища по пакети от предложения ²⁸		-13	
	ОБЩО		70	

²⁸ Тъй като някои становища се отнасят до пакети от предложения, в таблицата е представен броят на мотивираните становища, подадени за всяко предложение. За да е виден също така броят на мотивираните становища, получени от Комисията, е приспаднал броят на мотивираните становища, които се отнасят до повече от едно предложение.