



Брюксел, 23.10.2018 г.  
COM(2018) 490 final

**ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА**

**ГОДИШЕН ДОКЛАД ЗА 2017 ГОДИНА**  
**ОТНОСНО ПРИЛАГАНЕТО НА ПРИНЦИПИТЕ НА СУБСИДИАРНОСТ И**  
**ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ**

# ГОДИШЕН ДОКЛАД ЗА 2017 ГОДИНА ОТНОСНО ПРИЛАГАНЕТО НА ПРИНЦИПИТЕ НА СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

## 1. ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящият доклад е двадесет и петият по ред годишен доклад относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност в законотворчеството на ЕС. Той се представя в съответствие с член 9 от Протокол № 2 към Договора за Европейския съюз и към Договора за функционирането на Европейския съюз (наричан по-долу „ДФЕС“).

В доклада се разглежда начинът, по който институциите и органите на Европейския съюз са прилагали тези два принципа през 2017 г., а също и как практиката се е променила в сравнение с предходните години. В него се анализират и предложенията на Комисията, по които главно са били изготвени мотивирани становища от националните парламенти през годината. Предвид 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 2017 г. относно отношенията с националните парламенти<sup>1</sup>.

## 2. ПРИЛАГАНЕ НА ПРИНЦИПИТЕ ОТ СТРАНА НА ИНСТИТУЦИИТЕ

### 2.1. Комисия

През 2017 г. Комисията „Юнкер“ продължи да прилага своята усъвършенствана програма за по-добро регулиране, която благодарение на по-подробни насоки и нови възможности за гражданите и заинтересованите страни да предоставят обратна информация (включително чрез портал за по-добро регулиране<sup>2</sup>) гарантира, че субсидиарността и пропорционалността се вземат предвид на всички етапи от процеса на изготвяне на политиките. Освен това Комисията продължи практиката си да оценява съществуващите рамки на политиките, преди да излезе с предложения за законодателни промени. Оценяването<sup>3</sup> включва оценки на това дали съществуващите мерки на политиката са все още целесъобразни и до каква степен са в съответствие с принципите на субсидиарност и пропорционалност.

Уебсайтът на Комисията „Облекчете товара — споделете мнението си“<sup>4</sup>, както и платформата на Програмата за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT), също предоставят на обществеността и заинтересованите страни възможност за комуникация с Комисията относно евентуална прекомерна тежест или неефективност на съществуващи регулаторни мерки, което може да включва въпроси относно субсидиарността и пропорционалността. През 2017 г. чрез платформата на Програмата за пригодност и резултатност на регулаторната рамка бяха предоставени 46 становища, включително препоръки към Комисията относно начините за опростяване и намаляване на регулаторната тежест на действащото законодателство на ЕС. Комисията работи по тези препоръки и мнения, по-специално чрез изпълнението на работната си програма за 2018 г.

През юли 2017 г. Комисията прие преразгледан набор от насоки за по-добро регулиране и придружаващия ги инструментариум. Целта му беше да се осигури актуализиране на

---

<sup>1</sup> C(2018) 491 final.

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say\\_bg](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_bg)

<sup>3</sup> Оценяването от Комисията се извършва по принцип по 5 критерия: ефективност, ефикасност, съгласуваност, значимост и европейска добавена стойност.

<sup>4</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/contributions\\_bg.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/contributions_bg.htm).

насоките и инструментариума след приемането на пакета за по-добро регулиране през май 2015 г. Комисията също така разшири своя портал за по-добро регулиране, като улесни за гражданите търсенето онлайн в него.

### **Работна група по субсидиарността, пропорционалността и принципа „правим по-малко, но по-ефективно“**

На 13 септември 2017 г. председателят Юнкер заяви в своята реч относно състоянието на Съюза, че ще създаде работна група на високо равнище по субсидиарността, пропорционалността и принципа „правим по-малко, но по-ефективно“. Нейните цели бяха описани в работната програма на Комисията за 2018 г.: *„Въз основа на работата, вече осъществена от настоящата Комисия, трябва да продължим да действаме 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. Въз основа на работата на работната група, ръководена от първия заместник-председател Тимерманс (...), Комисията ще представи своите идеи за по-нататъшното укрепване на субсидиарността, пропорционалността и по-доброто регулиране, за да се гарантира, че ЕС действа само тогава, когато има добавена стойност.“* Председателят Юнкер създаде работната група на 14 ноември, като за начална дата на нейната дейност бе определен 1 януари 2018 г.<sup>5</sup> Работната група представи своя доклад на председателя на 10 юли 2018 г.<sup>6</sup> Председателите на Европейския парламент, Конференцията на комисиите по европейските въпроси на парламентите на Европейския съюз (КОСАК) и Комитета на регионите бяха приканени да номинират за участие в работната група членове от своите институции, които да участват в лично качество. Националните парламенти (КОСАК) и Комитетът на регионите посочиха членове за работната група, но Европейският парламент предпочете да не прави това.

### **Анализ за субсидиарност и пропорционалност**

Насоките за по-добро регулиране и придружаващия ги инструментариум<sup>7</sup> изискват от Комисията да извършва анализ на субсидиарността, когато се обмисля нова инициатива в области, в които Съюзът не разполага с изключителна компетентност, и когато се оценяват значимостта и европейската добавена стойност на съществуваща мярка за намеса. Комисията разглежда субсидиарността както на законодателните, така и на незаконодателните инициативи. Анализът има две цели: първо, да се прецени дали действията на национално, регионално и местно равнище са достатъчни за постигане на съответната цел; второ, да се прецени дали действията на равнището на Съюза ще осигурят добавена стойност в сравнение с действията от страна на държавите членки.

Съгласно принципа на пропорционалност съдържанието и формата на дейност на Съюза не трябва да надхвърлят необходимото за постигане на целите на Договорите<sup>8</sup>. Спазването на принципа на пропорционалност означава да се гарантира, че подходът и степента на дадена регулаторна намеса на политиката съответстват на преследваната цел. В оценките

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently\\_bg](https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_bg)

<sup>6</sup> [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-doing-less-more-efficiently\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-doing-less-more-efficiently_1.pdf)

<sup>7</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox\\_bg](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_bg)

<sup>8</sup> Член 5, параграф 4 от Договора за Европейския съюз.

на въздействието<sup>9</sup> и в оценките и проверките за пригодност<sup>10</sup> трябва да се съдържа ясно позоваване на пропорционалността.

## Оценки на въздействието

През 2017 г. Комитетът за регулаторен контрол<sup>11</sup>, който контролира качеството на оценките на въздействието<sup>12</sup>, извърши проверки на 53 оценки на въздействието. В 12 от тези случаи бе изразено становището, че е необходимо да се подобри анализът за субсидиарност и добавена стойност от действията на равнището на ЕС. В 30 становища се съдържаха забележки относно пропорционалността и сравняването на вариантите. Следните примери илюстрират как Комитетът оценява субсидиарността и пропорционалността през 2017 г.:

- В отрицателното си становище относно оценката на въздействието<sup>13</sup> на предложението за сътрудничество в областта на здравните технологии на равнището на ЕС Комитетът за регулаторен контрол подчерта, че при един от вариантите на политиката — постоянно сътрудничество на равнището на ЕС за пълна оценка на здравните технологии, възникват сериозни проблеми по отношение на осъществимостта, субсидиарността и пропорционалността. Докладът бе преразгледан и съобразен с тази забележка, като този вариант беше отхвърлен.
- В положителното си становище с резерви относно оценката на въздействието<sup>14</sup> на инициатива за изменение на директива за комбиниран транспорт, Комитетът за регулаторен контрол заяви, че аргументът за субсидиарност не е бил достатъчно развит, по-специално във връзка с включването на стриктно вътрешен транспорт. В становището се изискват допълнителни доказателства, че националните инициативи няма да са достатъчни за решаването на проблема и че мащабът на операциите налага мерки на равнището на ЕС. В преразгледания доклад за оценка на въздействието се съдържат допълнителни аргументи за изтъкване на трансграничното измерение на проблема, включително обосновка за разширяване на мерките за подпомагане на вътрешните операции.
- В отрицателното становище относно оценката на въздействието<sup>15</sup> на предложението за рамка за свободното движение на нелични данни в Европейския съюз Комитетът за регулаторен контрол счете, че в доклада не са приведени убедителни аргументи за мерки на ЕС и не е извършена адекватна оценка на пропорционалността на вариантите. По преразгледания доклад бе дадено второ отрицателно становище на Комитета за регулаторен контрол. Комитетът счете, че в доклада не са приведени

<sup>9</sup> В контекста на оценките на въздействието пропорционалността е ключов критерий, който се взема предвид при сравняването на вариантите на политиките.

<sup>10</sup> За повече информация относно Насоките за по-добро регулиране и извършване на анализ за субсидиарност и пропорционалност вж. Годишния доклад за 2016 г. относно субсидиарността и пропорционалността, точка 2.1.

<sup>11</sup> Комитетът за регулаторен контрол е съставен от председател (на равнище генерален директор) и шест щатни членове, трима от които не са от Комисията. Всички членове на Комитета са независими и действат в лично качество въз основа на личния си експертен опит. Комитетът разглежда качеството на оценките на въздействието, на проверките за пригодност и на по-значимите оценки. Субсидиарността и пропорционалността са част от тези проверки на качеството.

<sup>12</sup> Оценки на въздействието се изискват винаги когато се очаква дадена политическа инициатива да има значително икономическо, социално или екологично въздействие. В тях се включват оценка на проблема, възможни варианти на политиката, техните вероятни въздействия, а също и начинът, по който при отделните варианти се спазват принципите на субсидиарност и пропорционалност.

<sup>13</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2018-51\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2018-51_en)

<sup>14</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2017-648\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2017-648_en)

<sup>15</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/proposal-regulation-european-parliament-and-council-framework-free-flow-non-personal-data>

убедителни аргументи, по-специално във връзка с ново право за преносимостта на услугите „в облак“. Инициативата беше приета от колегиума без разпоредбите за въвеждане на задължителна преносимост на услугите „в облак“, като вместо тях бяха предвидени мерки за саморегулиране.

Както се вижда от горните примери, през 2017 г. Комитетът за регулаторен контрол помогна за подобряване на анализа на спазването на принципите на субсидиарност и пропорционалност в предложенията и по този начин осигури информация от решаващо значение за процеса на вземане на политически решения на Комисията.

### **Оценки и проверки за пригодност**

Субсидиарността и пропорционалността бяха от ключово значение и за ретроспективните оценки и проверки за пригодност, които оценяват дали европейските действия постигат очакваните резултати по отношение на ефикасността, ефективността, съгласуваността и значимостта, както и дали продължава да има европейска добавена стойност. През 2017 г. Комисията публикува 72 оценки и проверки за пригодност (оценки на по-широки области на политиката). Публикувани бяха три проверки за пригодност: една относно Схемата за управление по околна среда и одит (EMAS) и екомаркировката на ЕС, една относно политиката за потребителите и една относно задълженията за докладване в областта на околната среда<sup>16</sup>.

През 2017 г. Комитетът за регулаторен контрол провери 17 по-значими оценки и проверки за пригодност. В седем от тях Комитетът отправи препоръки за подобрения в категорията „значимост и европейска добавена стойност“, в това число по програма „LIFE“<sup>17</sup> (програма на ЕС за действия в областта на околната среда и климата) и общото законодателство в областта на храните<sup>18</sup>. По този начин Комитетът помогна за подобряване на анализа на това как оценките и проверките за пригодност се съобразяват с принципите на субсидиарност и пропорционалност.

---

<sup>16</sup> Платформа REFIT: [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform\\_bg](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)

<sup>17</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/mid-term-evaluation-life-programme\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/mid-term-evaluation-life-programme_en)

<sup>18</sup> [https://ec.europa.eu/food/safety/general\\_food\\_law/fitness\\_check\\_en](https://ec.europa.eu/food/safety/general_food_law/fitness_check_en)

## 2.2. Последващи мерки във връзка с мотивираните становища на националните парламенти

През 2017 г. Комисията получи 52 мотивирани становища<sup>19</sup> от националните парламенти относно спазването на принципа на субсидиарност<sup>20</sup>. Това беше с 20 % по-малко от 65-те мотивирани становища, получени през 2016 г., като това беше в съответствие с по-малкия общ брой на становищата, получени през 2017 г.<sup>21</sup> Делът на мотивираните становища от общия брой на становищата, получени през 2017 г., също отбеляза спад от 10,5 % през 2016 г. до 9 % през 2017 г.

От 52-те мотивирани становища, получени през 2017 г., 24 становища бяха свързани с четири предложения на Комисията. Най-много мотивирани становища — общо 11 на брой — бяха внесени по предложението относно вътрешния пазар на електроенергия<sup>22</sup>. Две законодателни предложения от така наречения „пакет за услугите“<sup>23</sup> получиха общо 9 мотивирани становища, а предложението относно равновесието между професионалния и личния живот на родителите и лицата, полагащи грижи, получи 4 мотивирани становища<sup>24</sup>. За други предложения бяха получени между едно и три мотивирани становища. Случаите, във връзка с които Комисията получи най-много мотивирани становища, са описани по-подробно в глава 3.

Спадът на общия брой мотивирани становища, изготвени през 2017 г., съвпадна с подобен спад на броя на камарите, изпратили мотивирани становища. През 2017 г. 19 от общо 41 камари представиха мотивирани становища (в сравнение с 26 камари през 2016 г.). Мотивирани становища представиха чешката *Poslanecká sněmovna* (1), испанските *Cortes Generales* (2), ирландските *Dáil u Seanad Éireann* (3)<sup>25</sup>, германският *Bundestag* (6), германският *Bundesrat* (3), френският *Sénat* (7), френското *Assemblée nationale* (2), италианският *Senato della Repubblica* (1), унгарският *Országgyűlés* (2), нидерландската *Eerste Kamer* (2), нидерландската *Tweede Kamer* (2), австрийският *Bundesrat* (6), полският *Senat* (4), полският *Sejm* (2), румънската *Camera Deputaţilor* (1), румънският *Senatul* (2), шведският *Riksdag* (4) и британската *House of Commons* (2).

## 2.3. Европейски парламент

През 2017 г. Европейският парламент получи по официален път 421 документа от националните парламенти съгласно Протокол № 2 относно прилагането на принципите на

<sup>19</sup> Тази цифра се отнася до общия брой на становищата, получените от парламентарните камари съгласно Протокол № 2 към Договорите. Мотивираните становища, отнасящи се едновременно за повече от един документ на Комисията, се броят на това основание само като едно мотивирано становище. За повече подробности вж. приложението към настоящия доклад.

<sup>20</sup> Вж. приложението към настоящия доклад.

<sup>21</sup> 576 становища, получени от Комисията през 2017 г., в сравнение с получените през 2016 г. 613 становища.

<sup>22</sup> Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно вътрешния пазар на електроенергия (преработен текст) — COM(2016) 861 final.

<sup>23</sup> Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за осигуряване на изпълнението на Директива 2006/123/ЕО относно услугите на вътрешния пазар, за определяне на процедура за нотифициране за разрешителни режими и изисквания, свързани с услуги, и за изменение на Директива 2006/123/ЕО и Регламент (ЕС) № 1024/2012 относно административно сътрудничество посредством Информационната система за вътрешния пазар (COM(2016) 821) и предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно проверка за пропорционалност преди приемането на ново регулиране на професии (COM(2016) 822 final).

<sup>24</sup> Предложение 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) 253 final).

<sup>25</sup> *Dáil u Seanad Éireann* представиха едно съвместно мотивирано становище, като всяка от камарите прие по едно мотивирано становище.

субсидиарност и пропорционалност<sup>26</sup>. 49 от тях бяха мотивирани становища, а останалите 372 бяха други документи (в които не се повдигат въпроси, свързани със спазването на принципа на subsidiarity). За сравнение през 2016 г. 76 мотивирани становища и 333 други документа бяха официално предадени на Европейския парламент. Съотношението на мотивираните становища спрямо другите документи остава малко, което показва, че националните парламенти разглеждат механизма за контрол на subsidiarity като допълнително конструктивно средство за изразяване на своите мнения и безпокойства. Всички документи, представени от националните парламенти, са достъпни в CONNECT, базата данни на Европейския парламент за документи на националните парламенти<sup>27</sup>.

Съгласно приложение V към Правилника за дейността на Европейския парламент хоризонталната отговорност за спазването на принципа на subsidiarity носи Комисията по правни въпроси. На всеки шест месеца, въз основа на ротационен принцип сред политическите групи, като постоянен докладчик относно subsidiarity се назначава член на комисията. Г-жа Mady Delvaux (група S&D/Люксембург) беше назначена като постоянен докладчик през първото полугодие на 2017 г., като през второто полугодие нейното място бе заето от г-жа Laura Ferrara (група EFDD/Италия). Докладчикът следи получените мотивирани становища и има възможност да постави въпроси, съдържащи се в мотивираните становища, за разискване в комисията, както и да отправи евентуални препоръки към комисията, отговаряща за предмета на въпросното предложение.

Освен това Комисията по правни въпроси редовно изготвя доклад относно годишния доклад на Комисията относно subsidiarity и пропорционалността. Г-жа Mady Delvaux беше назначена като докладчик за доклада по собствена инициатива на Парламента във връзка с годишните доклади за 2015 г. и 2016 г. относно subsidiarity и пропорционалността. На своето пленарно заседание на 18 април 2018 г.<sup>28</sup> Парламентът прие резолюцията за доклада по собствена инициатива на Парламента относно годишните доклади за 2015 г. и 2016 г. относно subsidiarity и пропорционалността. Комисията по правни въпроси също така дава своя принос за двугодишните доклади, изготвени от Конференцията на комисиите по европейски въпроси (КОСАК) по теми, свързани със subsidiarity.

Комисията по правни въпроси осигурява спазването на принципа на пропорционалност, който тя взема предвид при изпълнение на своята задача да проверява правните основания на предложенията и при упражняване на своята отговорност за по-добро законотворчество.

В допълнение Службата на ЕП за парламентарни изследвания продължи да оказва съдействие на Европейския парламент при отчитането на принципите на subsidiarity и пропорционалност в неговата работа:

- чрез системно разглеждане на аспектите на subsidiarity и пропорционалността в оценките на въздействието на Комисията и насочване на вниманието към изразените в тази връзка опасения, по-специално от страна на националните парламенти и Комитета на регионите;
- чрез мерки, гарантиращи спазването в пълна степен на тези принципи в работата на самия Европейски парламент, например чрез извършване на оценки на въздействието на въвежданите от ЕП съществени изменения или чрез анализ на добавената стойност на предложенията на Парламента за ново законодателство,

<sup>26</sup> За процедурата, по която Европейският парламент разглежда мотивирани становища на националните парламенти, вж. годишния доклад за 2016 г. относно subsidiarity и пропорционалността, точка 2.3.

<sup>27</sup> <http://www.europarl.europa.eu/relnatpar/en/connect/welcome.html>

<sup>28</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0120+0+DOC+XML+V0//BG>

основани на член 225 от ДФЕС, както и на разходите, свързани с липсата на действия на равнището на ЕС; както и

- чрез внимателно разглеждане на аспектите на субсидиарността и пропорционалността при изготвянето на оценки на въздействието, като се поставя ударение по-скоро върху добавената стойност на ЕС, отколкото върху националните разходи или действия.

През 2017 г. Европейският парламент подготви 42 първоначални оценки на оценки на въздействието на Комисията, две оценки на въздействието във връзка със съществени изменения от страна на Парламента, 11 последващи оценки на въздействието на равнището на ЕС и пет документа за текущо изпълнение в тази връзка. Освен това той изготви три доклада относно цената на „отказа от Европа“ и две оценки на европейската добавена стойност. Службата на ЕП за парламентарни изследвания проверява също така изпълнението и ефективността на действащи законодателни актове на ЕС всеки път, когато Комисията обяви в своята годишна работна програма, че това законодателство ще бъде изменено. През 2017 г. бяха изготвени 26 такива „оценки на изпълнението“.



## 2.4. Съвет на Европейския съюз

Съгласно член 4 от Протокол № 2 Съветът изпраща на националните парламенти всички проекти на законодателни актове, инициирани от група държави членки, от Съда, от Европейската централна банка или от Европейската инвестиционна банка. Като следствие от горепосоченото задължение съгласно член 6 от Протокол № 2 Съветът трябва да изпрати полученото от национален парламент становище относно законодателно предложение, иницирано от група държави членки, на предлагащите държави членки. По същия начин Съветът препраща становищата от националните парламенти относно законодателни предложения, направени от Съда, Европейската централна банка и Европейската инвестиционна банка, към съответната институция.

На 27 юли 2017 г. Съветът препрати на националните парламенти препоръката на Европейската централна банка за решение на Европейския парламент и на Съвета за изменение на член 22 от Устава на Европейската система на централните банки и на Европейската централна банка<sup>29</sup>.

В допълнение към изискванията на Договора Съветът също така държи държавите членки в течение на становищата на националните парламенти относно законодателните предложения на Комисията. През 2017 г. генералният секретариат на Съвета разпространи сред делегациите 38 мотивирани становища, получени по силата на Протокол № 2, и 220 становища, изготвени в рамките на политическия диалог<sup>30</sup>.

## 2.5. Комитет на регионите<sup>31</sup>

2017 година мина под знака на широко обсъждане на бъдещето на Европа, при което Комитетът на регионите изтъкна значението на ефективното прилагане на принципите на субсидиарност и пропорционалност. В рамките на петата си работна програма в областта на субсидиарността Комитетът наблюдаваше с особено внимание три инициативи, подбрани от работната програма на Комисията за 2017 г. Освен това Комитетът оцени спазването на принципите на субсидиарност и пропорционалност за всички законодателни предложения, по които представи становище.

През 2017 г. Комитетът на регионите изготви 15 становища по законодателни предложения. Комитетът констатира, че при по-голямата част от тях принципите на субсидиарност и пропорционалност са спазени. В две становища Комитетът изрази загриженост относно резултатите от наблюдението на субсидиарността и пропорционалността.

В становището относно „пакета за услугите“ Комитетът установи „потенциална намеса в националните законодателни процедури“ и изтъкна, че „предложенията за електронната карта за услуги, процедурата за нотифициране и проверката за пропорционалност ще наложат допълнителна административна тежест“. В становището на Комитета относно европейския стълб на социалните права и документа за размисъл относно социалното измерение на Европа беше посочено, че местното и регионалното измерение на социалните политики следва да бъдат взети надлежно под внимание.

<sup>29</sup> 2017/0810 COD — CM 3730/17.

<sup>30</sup> Броят на мотивираните становища, регистрирани от Европейския парламент, Съвета и Комисията, се разминава, защото не всички институции са получили всички мотивирани становища или защото институциите отчитат броя на получените мотивирани становища по различен начин. Освен това секретариатът на Съвета не получава системно всички становища от националните парламенти.

<sup>31</sup> По-подробно описание на дейностите, свързани със субсидиарността, се съдържа в годишния доклад относно субсидиарността за 2017 г., изготвен от Комитета на регионите, който ще се публикува след приемането му от Бюрото на Комитета на регионите на адрес: <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>.

Като част от работната програма в областта на субсидиарността бяха проведени консултации по три инициативи с Експертната група за субсидиарността. Във връзка с предложението за регламент относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Европейския съюз, експертите счетоха, че новите предложения за финансовите инструменти и условия ще имат съществено въздействие върху техните бенефициери и върху съдържанието и процедурата на изпълнението на политиката на място. Освен това предложенията засягат съществено управляващите органи на национално и регионално равнище. В становището беше посочено, че „не е извършена оценка на въздействието и че пропорционалността не е обоснована аргументирано от представените данни“. По-нататък в становището „Комитетът поставя под въпрос оценката на Европейската комисия, че законодателното предложение попада в сферата на изключителната компетентност на Съюза, понеже предложенията по секторните законодателни актове далеч не само съгласуват текста с новите финансови правила, приложими към Съюза“.

Втората консултация беше относно пакета „Чиста енергия за всички европейци“. Във връзка с управлението на Енергийния съюз респондентите посочиха, че особено за федералните държави, в които в изпълнението участват много заинтересовани страни, предложените времеви рамки са твърде тесни и несъвместими с процедурата на съгласуване, използвана във федералните държави. В становището си Комитетът на регионите изтъкна опасения не във връзка с принципа на субсидиарност, а с принципа на пропорционалност, „тъй като предлаганата система за управление се счита за твърде сложна, прекалено подробна и налагаща твърде съгъстени интервали за докладване. Комитетът на регионите би предпочел системата за управление да бъде въведена посредством директива, а не регламент, което ще даде възможност за подходящо участие на регионалните власти във федералните държави“.

Що се отнася до предложенията за енергийна ефективност и ефективност на сградите, в своето становище Комитетът сподели аргументите на респондентите при консултацията и изтъкна, че приведеното правно основание (член 194 от ДФЕС) не обхваща мерките за борба с енергийната бедност, които „би трябвало да се основават на член 151 от ДФЕС“. Комитетът „се противопоставя на въвеждането на „показател за интелигентност“ посредством делегиран акт“. В становището бе потвърдено спазването на принципа на пропорционалност във връзка и с двете предложения. В становището на Комитета „Енергия от възобновяеми източници и вътрешен пазар на електроенергия“ беше оценено спазването на принципа на субсидиарност и беше посочена необходимостта „да се проучи по-задълбочено“ спазването на принципа на пропорционалност.

И накрая, бяха извършени консултации с Експертната група за субсидиарността по предложението относно равновесието между професионалния и личния живот на родителите и лицата, полагащи грижи. Получени бяха някои мнения и на платформата REGPEX — подмрежата на Мрежата за наблюдение на субсидиарността, в която могат да участват парламентите и правителствата на регионите със законодателни правомощия, в които се посочва, че предложените мерки не са необходими и че съществуващите национални мерки и въведени правила са достатъчни. В становището по това предложение е оценено спазването на принципите на субсидиарност и пропорционалност. В становището обаче се подчертава, че „действията на Съюза би трябвало да оставят възможно най-голяма възможност за индивидуални и национални решения, тъй като съгласно установената практика тази сфера се регулира от социалните партньори както на равнището на ЕС, така и на национално равнище“.

През 2017 г. се увеличи използването на REGPEX — система за ранно предупреждение за регионални органи със законодателни правомощия и източник на информация и обмен между регионалните парламенти и правителствата при изготвяне на техните анализи за субсидиарност. В платформата бяха качени общо 66 становища, изготвени от партньорите на REGPEX. Сред най-активните партньори бяха Федералният съвет на Република

Австрия, правителството на федерална провинция Долна Австрия, регионалната законодателна асамблея на Емилия Романя и парламентът на федерална провинция Тюрингия.

Съгласно Протокол № 2 към Договорите регионалните парламенти съдействат за контрола на субсидиарността, извършван от националните парламенти. Преди да издаде мотивирано становище по проект на законодателен акт, всеки национален парламент трябва да проведе консултация по целесъобразност с регионалните парламенти със законодателни правомощия<sup>32</sup>.

Важно събитие в областта на субсидиарността беше осмата Междунституционална конференция по въпросите на субсидиарността, организирана съвместно от Комитета на регионите и Федералния съвет на Република Австрия, която се състоя във Виена на 4 декември 2017 г. с над 200 участници от различни национални и европейски институции, представляващи всички съответни равнища на управление<sup>33</sup>. Като част от основните заключения бе посочено, че значението на принципа на субсидиарност невинаги се изяснява за гражданите и че по-широко приемане на политиките не може да се постигне без правилното прилагане на принципите на субсидиарност и пропорционалност.

## 2.6. Съд на Европейския съюз

През 2017 г. Съдът на ЕС постанови важни решения относно принципите на субсидиарност и пропорционалност, в които Общият съд и Съдът на ЕС считат, че тези принципи са били спазени от законодателя на Съюза.

По дело *Германия/Комисия* от 3 април 2017 г.<sup>34</sup> относно законосъобразността на Решение (ЕС) № 2015/2098 на Комисията от 13 ноември 2015 г. за изключване от финансиране от страна на Европейския съюз на някои разходи, направени от държавите членки в рамките на Европейския фонд за гарантиране на земеделието и на Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони<sup>35</sup>, Общият съд счита за недоказано, че Комисията е извършила нарушения в своята сфера на компетентност в резултат на прилагането на принципа на субсидиарност. Общият съд подчертава, че „ако в резултат на разпределението на ролите между Комисията и германските органи на последните се възлага да изготвят релевантните национални норми, уреждащи допустимостта на разходите [...], Комисията [...] е длъжна да провери дали германските органи изпълняват ефективно задълженията си в тази област, което обаче не ѝ предоставя правомощие да налага особени правила с оглед на националното законодателство относно процедурата по комасация и обновяване на селата“<sup>36</sup>.

---

<sup>32</sup> Допълнителна информация относно ролята на регионалните парламенти при проверка за субсидиарност, като техният принос към законотворчеството на Съюза, се представя в годишния доклад относно отношенията с националните парламенти, раздел 3.

<sup>33</sup> За допълнителна информация относно резултатите от конференцията вж.: <http://cor.europa.eu/en/news/Pages/Subsidiarity-conference-in-Vienna-EU-decisions-must-be-taken-closer-to-citizens.aspx>.

<sup>34</sup> Решение от 3 април 2017 г. по дело *Германия/Комисия* (T-28/16, EU:T:2017:242).

<sup>35</sup> Решение (ЕС) № 2015/2098 от 13 ноември 2015 г. за изключване от финансиране от страна на Европейския съюз на някои разходи, направени от държавите членки в рамките на Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) и на Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР).

<sup>36</sup> Пак там, точка 110.

Дело *Sotiropoulou и други/Съвет* от 3 май 2017 г.<sup>37</sup> е с предмет искане за обезщетение по член 268 от ДФЕС за загубите и щетите, които ищците са претърпели в резултат на драстичното намаляване на пенсиите им в Гърция. Оспорваните решения<sup>38</sup> се отнасят, наред с другото, до установяване на подробни мерки, политики и намеси в системата за социална сигурност и пенсии. Общият съд счита, че решенията, отправени към държава членка с цел коригирането на прекомерния дефицит, не нарушават принципа на субсидиарност, изложен в член 5 от Договора за Европейския съюз, нито принципа на предоставената компетентност. Тези решения са приети за засилване на бюджетното наблюдение и предупреждават държавите членки да предприемат „преценените за необходими мерки за коригирането на прекомерния дефицит“<sup>39</sup>.

Дело *Landeskreditbank Baden-Württemberg — Förderbank/Европейска централна банка* от 16 май 2017 г.<sup>40</sup> е с предмет жалба на основание на член 263 от ДФЕС, подадена от германска банка за инвестиции и развитие, за отмяна на решение на Европейската централна банка, класифициращо германската банка като „значимо лице“. В резултат жалбоподателят е бил подложен на прекия надзор на Европейската централна банка в рамките на единния надзорен механизъм. Жалбоподателят твърди, че предвид ниския си рисков профил той е можел да бъде под подходящия надзор на компетентните национални органи.

Общият съд припомня, че принципът на субсидиарност се прилага само в областите, които не попадат в изключителната компетентност на ЕС<sup>41</sup>. В тази връзка Общият съд счита, че съгласно Регламент (ЕС) № 1024/2013 (основния регламент) Европейската централна банка има изключителна компетентност<sup>42</sup>, което води до заключението, че принципът на субсидиарност е без значение<sup>43</sup>.

В същото решение Общият съд констатира също така, че принципът на пропорционалност не е нарушен, тъй като актовете, приети от Европейската централна банка, са подходящи за постигането на легитимните цели, преследвани от законодателството. Европейската централна банка е решила да упражни прекия си надзор в съответствие с правилата, изложени в Регламент (ЕС) № 1024/2013, което не налага да се доказва във всеки отделен случай, че неговите цели не биха могли да се постигнат и чрез пряк надзор на националните органи.

Дело *Словашка република и Унгария/Съвет на Европейския съюз* от 6 септември 2017 г.<sup>44</sup> е с предмет пропорционалността на решението на Съвета за създаване на механизъм за преместване на граждани на трети държави, които са влезли незаконно в Гърция и Италия през юли и август 2015 г.

Съдът на ЕС изтъкна, че оспорваните мерки, приети във връзка с общата политика на Европейския съюз в областта на убежището, предполагат извършването на избор главно от политическо естество и на комплексни преценки освен всичко друго в кратки срокове,

<sup>37</sup> Решение от 3 май 2017 г. по дело *Leïtonia Sotiropoulou и други/Съвет на Европейския съюз* (Т-531/14, ЕУ:Т:2017:297).

<sup>38</sup> Решения 2010/320/ЕС от 8 юни 2010 г., 2010/486/ЕС, от 7 септември 2010 г., 2011/57/ЕС от 20 декември 2010 г., 2011/257/ЕС от 7 март 2011 г., 2011/734/ЕС от 12 юли 2011 г., 2011/791/ЕС от 8 ноември 2011 г., 2012/211/ЕС от 13 март 2012 г. и 2013/6/ЕС от 4 декември 2012 г.

<sup>39</sup> Решение от 3 май 2017 г. по дело *Leïtonia Sotiropoulou и други/Съвет на Европейския съюз* (Т-531/14, ЕУ:Т:2017:297), точка 73.

<sup>40</sup> Решение на Общия съд от 16 май 2017 г. по дело *Landeskreditbank Baden-Württemberg — Förderbank/Европейска централна банка* (Т-122/15, ЕУ:Т:2017:337).

<sup>41</sup> Пак там, точка 65.

<sup>42</sup> Решение от 16 май 2017 г. по дело *Landeskreditbank Baden-Württemberg — Förderbank/Европейска централна банка* (Т-122/15, ЕУ:Т:2017:337), точка 54.

<sup>43</sup> Пак там, точка 65.

<sup>44</sup> Решение от 6 септември 2017 г. по дело *Словашка република и Унгария/Съвет на Европейския съюз* (С-643/15 и С-647/15), ЕУ:С:2017:631.

за да се отговори по бърз и конкретен начин на „извънредна ситуация“ по смисъла на тази разпоредба. С оглед на това Съдът потвърди, че оспорваното решение е целесъобразно и необходимо за постигането на поставената от него цел. *„Правилно в рамките на широкото право на преценка, което трябва да му бъде признато в това отношение, Съветът е могъл да приеме, че задължителният характер на разпределението на преместените лица се налага с оглед на конкретната извънредна ситуация, в която е трябвало да бъде прието обжалваното решение“*<sup>45</sup>. Освен това наличието на различни механизми за корекция, предвидени в обжалваното решение, показва, че механизмът за преместване, предвиден от обжалваното решение, позволява на държавите членки да вземат пропорционално предвид конкретната ситуация във всяка държава членка.

### **3. ОСНОВНИ СЛУЧАИ, В КОИТО БЯХА ИЗРАЗЕНИ ОПАСЕНИЯ ОТНОСНО СУБСИДИАРНОСТТА И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТТА**

#### **3.1. Предложения, получили най-много мотивирани становища през 2017 г.**

В настоящата глава са представени четирите отделни законодателни предложения, получили повече от четири мотивирани становища през 2017 г. Доколкото са част от по-големи пакети, те са описани по-всеобхватно в годишния доклад относно отношенията с националните парламенти.

- *Предложение относно вътрешния пазар на електроенергия*

На 30 ноември 2016 г. Комисията представи пакет „Чиста енергия за всички европейци“, имащ за цел пазарът на електроенергия да отговаря на условията за гъвкавост, декарбонизация и иновации, като гарантира подаването на недеформирани пазарни сигнали. Пакетът се състои от осем законодателни предложения, четири от които се отнасят до доставки на електроенергия. Във връзка с предложението за Регламент относно вътрешния пазар на електроенергия<sup>46</sup> Комисията получи 11 мотивирани становища<sup>47</sup> с различни аргументи.<sup>48</sup> Някои от парламентарните камари твърдят, че предложението ще се отрази отрицателно на възможността на държавите членки да гарантират сигурност на доставките на електроенергия. Други изразяват безпокойство във връзка с допълнителните правомощия, прехвърлени на Агенцията за сътрудничество между регулаторите на енергия, докато други пък са загрижени, че предложението ще засегне правото на държавите членки да вземат решения относно своя енергиен баланс. И накрая, някои парламенти критикуват разпоредбите на предложението относно конфигурацията на тържните зони, предложеното създаване на регионални оперативни центрове, които да действат в интерес на регионите, или предложението за оправомощаване на Комисията да приема делегирани актове.

В своите отговори на изразените безпокойства на националните парламенти във връзка със субсидиарността Комисията изтъкна, че предложенията в енергийния пакет напълно зачитат правата и прерогативите на държавите членки съгласно договорите да вземат решения относно своя енергиен баланс. Комисията твърди, че предложените изменения са

<sup>45</sup> Точка 246.

<sup>46</sup> Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно вътрешния пазар на електроенергия (преработен текст) — COM(2016) 861 final.

<sup>47</sup> От австрийския *Bundesrat*, чешката *Poslanecká sněmovna*, германския *Bundesrat*, германския *Bundestag*, испанския *Congreso de los Diputados*, френския *Sénat*, унгарския *Országgyűlés*, полския *Sejm*, полския *Senat*, румънската *Camera Deputaților* и румънския *Senat*.

<sup>48</sup> Комисията получи освен това три становища в контекста на политическия диалог, а именно от чешкия *Senat*, датския *Folketing* и португалската *Assembleia da República*.

необходими за постигане на целта за интегриран европейски пазар на електроенергия, което юридически и практически не може да се постигне толкова ефективно само на национално равнище. Тя заяви също така, че както показват данните, изолираните национални подходи са причинили забавяния в прилагането на вътрешния енергиен пазар, като са довели до неоптимални и несъвместими нормативни мерки, случаи на ненужно дублиране на наместата и забавяне при преодоляването на неефективността на пазарите. Що се отнася до конфигурацията на тържните зони, Комисията подчерта, че в настоящото законодателство на ЕС са предвидени съществени изисквания за тържни зони. Във връзка с регионалните оперативни центрове Комисията изтъкна необходимостта от създаване на регионални структури, които да действат независимо в интерес на целия регион, с оглед да се избегнат неефективни решения поради липса на съгласие между операторите на преносни системи.

- *Две предложения от пакета за услугите*

Като част от така наречения „пакет за услугите“, включващ съобщение и четири законодателни предложения, представен на 10 януари 2017 г. и имащ за цел разгръщане на целия потенциал на единния пазар, Комисията прие: i) предложение за директива относно установяване на процедура за нотификация за разрешителни режими и изисквания, свързани с услугите<sup>49</sup>, и ii) предложение за директива за подобрена нотификация за проекти на национални закони в областта на услугите<sup>50</sup>, за които получи общо девет мотивирани становища<sup>51</sup>. Предложението относно процедура за нотификация има за цел да даде възможност на европейските органи и държавите членки да изразят евентуално загриженост във връзка с правни несъответствия между законодателството на ЕС и националното законодателство на ранен етап от националното законотворчество. Предложението относно проверка за пропорционалност на националните правила за професионални услуги има за цел да се гарантира, че държавите членки извършват всеобхватна и прозрачна проверка за пропорционалност преди определяне на националните правила за професионални услуги.

Във връзка с предложението за въвеждане на процедура за нотификация националните парламенти изразиха загриженост, че тя ще даде на Комисията и на другите държави членки правото да се намесват в националните законодателни процедури с периоди на прекъсване, които могат да доведат до значителни забавяния, така че представлява съществено нарушение на националния суверенитет. Във връзка с предложението за въвеждане на проверка за пропорционалност парламентите твърдят, че тази инициатива представлява допълнителна и ненужна пречка за националното законодателство, че действията на ЕС в областта на общественото здравеопазване и туризма следва да бъдат само допълнение към действията на национално равнище и че предложението ще доведе до степен на хармонизиране, която е в противоречие с разпоредбите на Договора относно здравеопазването, транспорта и туризма.

---

<sup>49</sup> Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за осигуряване на изпълнението на Директива 2006/123/ЕО относно услугите на вътрешния пазар, за установяване на процедура за нотификация за разрешителни режими и изисквания, свързани с услугите, и за изменение на Директива 2006/123/ЕО и Регламент (ЕС) № 1024/2012 относно административно сътрудничество посредством Информационната система за вътрешния пазар (COM(2016) 821 final).

<sup>50</sup> Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно проверка за пропорционалност преди приемането на ново регулиране на професии (COM(2016) 822 final).

<sup>51</sup> От общо 14 мотивирани становища, получени по всички предложения от пакета, взети заедно. Четири становища бяха получени относно COM(2016) 821 от френското *Assemblée nationale*, френския *Sénat*, германските *Bundestag* и *Bundesrat*, и пет становища бяха получени относно COM(2016) 822 от френската *Assemblée nationale*, френския *Sénat*, германския *Bundestag*, германския *Bundesrat* и австрийския *Bundesrat*.

В отговорите си до националните парламенти Комисията защити своето предложение за въвеждане на процедура за нотификация като балансирано и пропорционално, вземайки предвид, от една страна, специфичността на сектора на услугите и необходимостта от въвеждане на ефективен инструмент за гарантиране на спазването на правилата на ЕС и, от друга страна, изискването за придържане към процеса на вземане на решения на национално равнище. Комисията посочи важните слабости на съществуващата процедура, изложени в нейната оценка на въздействието, и факта, че в рамките на обществена консултация 80 % от респондентите, включително почти три четвърти от всички публични органи, участвали в консултацията, смятат настоящата процедура за нотификация за незадоволителна. Във връзка с предложението за въвеждане на проверка за пропорционалност Комисията напомни, че то само съгласува начина, по който държавите членки трябва да преценяват дали изискванията, подлежащи на приемане, са в съответствие с принципа на пропорционалност и по никакъв начин не предопределя изхода от националния законодателен процес. Освен това предложението оставя значителна свобода на преценка на държавите членки за това дали да интегрират проверката за пропорционалност в съществуващите си структури.

- *Равновесие между професионалния и личния живот на родителите и лицата, полагащи грижи*

Това предложение, прието на 26 април 2017 г.<sup>52</sup>, е част от по-широк пакет от мерки, имащи за цел да се осигури прилагането на принципа на равенството между мъжете и жените по отношение на възможностите на пазара на труда и третирането на работното място. В предложението са изложени нови или по-високи минимални стандарти за повече сближаване между държавите членки чрез запазване и разширяване на съществуващите права. Основните елементи на предложението включват подобряване на съществуващата схема за родителски отпуск, като се даде възможност на първостепенния работещ член да се възползва по-лесно от него благодарение на промени във връзка със заплащането, гъвкавостта и невъзможността за прехвърляне. В допълнение към това предложението има за цел въвеждането на отпуск за лица, полагащи грижи, и на отпуск по бащинство, както и на правото на гъвкава схема на работа за всички работещи родители с деца на възраст до 12 години и лица, полагащи грижи за роднини, нуждаещи се от такива.

В отговор на предложението Комисията получи четири мотивирани становища<sup>53</sup> с различни аргументи<sup>54</sup>. Някои от безпокойствата бяха във връзка с предполагаемата намеса на предложението във въпроси от национална компетентност и с това, че предложението налага многобройни подробни правила, без да се съобразява със съществуването на национални системни решения със същата цел; поради това някои парламенти твърдяха, че няма безспорни доказателства за европейската добавена стойност.

В своите отговори на националните парламенти Комисията поясни, че в настоящото европейско законодателство вече са включени разпоредби относно равновесието между професионалния и личния живот в областта на равенството между половете на пазара на труда, което е признак на общо съгласие, че действия на равнището на Европейския съюз в тази област са необходими и в съответствие с принципа на субсидиарност. Комисията освен това отговори, че предложената директива е съобразена с вече утвърдените национални разпоредби в областта на отпуските по семейни причини и гъвкавите схеми на работа, тъй като с нея се определят само минимални стандарти, с което се дава

<sup>52</sup> COM(2017) 253 final.

<sup>53</sup> От нидерландската *Eerste Kamer*, нидерландската *Tweede Kamer*, полския *Sejm* и полския *Senat*.

<sup>54</sup> Комисията получи освен това шест становища в контекста на политическия диалог, а именно от чешкия *Senat*, датския *Folketing*, италианския *Senato della Repubblica*, португалската *Assembleia da República*, румънската *Camera Deputaţilor* и испанските *Cortes Generales*.

възможност на държавите членки да ги запазят или да въведат по-благоприятни разпоредби. Комисията счита, че действия на равнището на Европейския съюз са следователно необходими, за да се гарантира, че е възможно да се постигне достатъчен напредък във всички държави членки.

### 3.2. Процедури „жълт картон“ и политически резултати —случаят с Европейската прокуратура

През 2017 г. законодателят на Съюза прие за първи път законодателно предложение, по което бе задействана така наречената процедура „жълт картон“ съгласно член 7, параграф 2 от Протокол № 2 към Договорите.

Става въпрос за предложението за регламент на Съвета за създаване на Европейска прокуратура (EPPO)<sup>55</sup>, което бе прието от Комисията на 17 юли 2013 г. Предложението имаше за цел да се създаде Европейска прокуратура, която да бъде оправомощена да разследва и да съставя обвинителни актове на извършители на престъпления, засягащи финансовите интереси на ЕС. Според него Европейската прокуратура ще бъде орган на ЕС, състоящ се от централна служба и децентрализирана структура. През 2013 г. Комисията получи 13 мотивирани становища<sup>56</sup> от националните парламенти относно предложението, представляващи 18 от 56 възможни гласа, т.е. една четвърт от гласовете, предоставени на националните парламенти<sup>57</sup>. Сред причините за загрижеността, изразена в мотивираните становища, са твърденията на камарите, че Комисията не е дала достатъчно пояснения за това доколко при предложението е спазен принципът на субсидиарност, че механизмите, въведени понастоящем в държавите членки, са достатъчни и че няма доказателство за добавена стойност на мерките. Парламентите изразиха безпокойство и във връзка със структурата и обхвата на компетенциите на Прокуратурата.

След като потвърди, че процедурата „жълт картон“, изложена в Протокол № 2, е задействана, Комисията преразгледа предложението и на 27 ноември 2013 г. публикува съобщение<sup>58</sup>, в което извърши внимателен анализ на мотивираните становища, получени във връзка с принципа на субсидиарност. Комисията по-специално счита, че в обяснителния меморандум и оценката на въздействието са дадени достатъчно пояснения защо действията на национално равнище няма да постигнат политическата цел и защо, от друга страна, тя може да се постигне чрез действия на равнището на Съюза. На това основание Комисията реши да запази предложението.

На 12 октомври 2017 г. Съветът прие Регламент за създаване на Европейска прокуратура<sup>59</sup>. Регламентът бе приет съгласно процедурата за засилено сътрудничество<sup>60</sup>

---

<sup>55</sup> COM(2013) 534 final.

<sup>56</sup> От кипърската *Vouli ton Antiprosopon* (2 гласа), чешкия *Senát* (1 глас), френския *Sénat* (1 глас), унгарския *Országgyűlés* (2 гласа), ирландските камари на *Oireachtas* (двете камари — 2 гласа), малтийската *Kamra tad-Deputati* (2 гласа), румънската *Camera Deputaților* (1 глас), словенското *Državni zbor* (1 глас), шведския *Riksdag* (2 гласа), нидерландската *Eerste Kamer* (1 глас), нидерландската *Tweede Kamer* (1 глас), британската *House of Commons* (1 глас) и британската *House of Lords* (1 глас).

<sup>57</sup> Всеки национален парламент разполага с два гласа, като в случаите, когато националният парламент има двукамарна система, всяка от камарите разполага с един глас. Всяка от камарите има право да изпраща мотивирани становища самостоятелно. Съгласно член 7, параграф 2 от Протокол № 2 само 14 гласа са достатъчни за задействане на процедурата „жълт картон“, тъй като въпросното становище е прието в областта на свободата, сигурността и правосъдието.

<sup>58</sup> COM(2013) 851 final.

<sup>59</sup> Регламент (ЕС) 2017/1939 на Съвета от 12 октомври 2017 г. за установяване на засилено сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура (ОВ L 283, 31.10.2017 г., стр. 1). Европейският парламент изрази съгласието си със засиленото сътрудничество на 5.10.2017 г., вж.: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0384+0+DOC+XML+V0//BG>.



от 16<sup>61</sup> от 28-те държави членки. Към деня на влизане в сила на регламента други шест държави членки се присъединиха към засиленото сътрудничество. Четири от 11-те държави членки, чиито парламентарни камари бяха представили мотивирани становища, не са решили досега да участват в засиленото сътрудничество (Унгария, Ирландия, Швеция и Обединеното кралство). Седем държави членки, чиито парламентарни камари бяха представили мотивирани становища (Кипър, Чешката република, Франция, Малта, Нидерландия, Румъния и Словения), се присъединиха към засиленото сътрудничество. Приетият от Съвета регламент се различава от първоначалното предложение на Комисията по няколко съществени точки в стремежа да бъдат отразени отчасти основните опасения, изразени от националните парламенти, които поради това бяха взети под внимание при законодателната процедура: в регламента се предвижда сега, че освен европейския главен прокурор по един европейски прокурор от всяка участваща държава членка ще присъства на централно ниво в състава на колегията на Европейската прокуратура. Също така прокуратурата има вече не изключителна, а споделена компетентност в борбата с престъпленията, определени в Директивата относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред<sup>62</sup>. Комисията ще следи отблизо развитието на новосъздадената Европейска прокуратура, по-специално с оглед да се прецени дали е напълно ефективна при защитата на финансовите интереси на Съюза срещу измамите.

#### 4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Както и през предходните години, принципите на субсидиарност и пропорционалност останаха централна тема на законодателните обсъждания през 2017 г. Всички институции, участващи в европейския процес на вземане на решения, действаха активно за осигуряване на прилагането и контрола на тези принципи. Националните парламенти продължиха да използват интензивно механизма за контрол на субсидиарността, като представиха голям брой мотивирани становища, а и регионалните парламенти със законодателни правомощия продължиха да прилагат механизма за контрол на субсидиарността по въпросите, които ги засягат. За Комисията ударението беше поставено върху продължаващото изпълнение на нейната програма за по-добро регулиране, както и върху практиката ѝ за оценка на съществуващите рамки на политиките преди представянето на предложения за законодателни промени. Въпросите, свързани с наблюдението и контрола на субсидиарността, бяха важни точки в съответния дневния ред на Европейския парламент и Комитета на регионите.

2017 беше също така годината, когато законодателят на Съюза прие за първи път законодателно предложение, по което бе задействана така наречената процедура „жълт картон“, а именно предложението за регламент на Съвета за създаване на Европейска прокуратура. След няколкогодишни преговори регламентът беше накрая приет по процедура за засилено сътрудничество с различия по няколко аспекта от първоначалните предложения на Комисията, но новата прокуратура бе все пак създадена.

Институции на всички равнища взеха също участие в обсъждания на начините за гарантиране и подобряване на прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност. Европейският парламент обсъди въпроси във връзка със

<sup>60</sup> Вж. член 20 от Договора за Европейския съюз и членове 326—334 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

<sup>61</sup> Белгия, България, Чешката република, Кипър, Германия, Испания, Естония, Финландия, Франция, Гърция, Хърватия, Италия, Латвия, Литва, Люксембург, Австрия, Португалия, Румъния, Словакия и Словения.

<sup>62</sup> Директива (ЕС) 2017/1371 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2017 г. относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред (ОВ L 198, 28.7.2017 г., стр. 29).

субсидиарността и пропорционалността в рамките на редовните си доклади по собствена инициатива. Комисията инициира междуинституционално обсъждане, като създаде работна група по subsidiarity, proportionality and principle of „правим по-малко, но по-ефективно“ под ръководството на първи заместник-председател, която представи първия си доклад на председателя Юнкер на 10 юли 2018 г. В окончателния доклад<sup>63</sup>, който бе представен на председателя Юнкер на 10 юли 2018 г., работната група направи предложения за подобрения в съществуващата схема за привличане към участие на националните и регионалните парламенти и на регионалните и местните власти в подготовката и прилагането на законодателството на Съюза и посочи подобрения, които биха наложили изменение в Договорите. В съобщение, прието заедно с настоящия доклад<sup>64</sup>, Комисията определя начина, по който от своя страна възнамерява да предприеме последващи действия във връзка с препоръките на работната група в контекста на своята програма за по-добро регулиране, както и трайния си ангажимент да предприема действия на европейско равнище само ако е очевидна тяхната добавена стойност спрямо мерките, предприети на национално, регионално или местно равнище.

Резултатите от дейността на работната група ще бъдат в помощ на усилията за още по-неотменимо интегриране на subsidiarity and proportionality в работните процедури на основните заинтересовани страни.

---

<sup>63</sup> [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-doing-less-more-efficiently\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-doing-less-more-efficiently_1.pdf)

<sup>64</sup> COM(2018) 703.