



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 30.6.2020 г.
COM(2020) 272 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

ГОДИШЕН ДОКЛАД ЗА 2019 ГОДИНА ОТНОСНО ПРИЛАГАНЕТО НА ПРИНЦИПИТЕ НА СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ И ОТНОСНО ОТНОШЕНИЯТА С НАЦИОНАЛНИТЕ ПАРЛАМЕНТИ

ГОДИШЕН ДОКЛАД ЗА 2019 ГОДИНА ОТНОСНО ПРИЛАГАНЕТО НА ПРИНЦИПИТЕ НА СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ И ОТНОСНО ОТНОШЕНИЯТА С НАЦИОНАЛНИТЕ ПАРЛАМЕНТИ

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Това е 27-ият доклад относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност, представян съгласно член 9 от Протокол № 2 към Договора за Европейския съюз и Договора за функционирането на Европейския съюз. Подобно на 26-ия доклад, настоящият доклад обхваща и отношенията на Комисията с националните парламенти, които играят важна роля в прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност.

През 2019 г. Комисията предприе редица стъпки за проследяване на изпълнението на препоръките, направени от работната група по въпросите на субсидиарността, пропорционалността и принципа „правим по-малко, но по-ефективно“. 2019 г. беше преходна година между два мандата на Комисията, с по-малко инициативи на Комисията и законодателни предложения в сравнение с предходните години. Ето защо обемът на работа на националните парламенти в контекста на механизма за контрол на субсидиарността и политическия диалог с Комисията временно намаля. Комисията получи 159 становища, от които нито едно не беше мотивирано. С две решения, постановени през 2019 г., Съдът на Европейския съюз поясни прилагането на принципа на пропорционалност.

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

2.1. Комисията

Последващи действия по препоръките на работната група по въпросите на субсидиарността, пропорционалността и принципа „правим по-малко, но по-ефективно“

През 2019 г. Комисията започна да прилага мерките, които беше обявила в съобщението си от октомври 2018 г., озаглавено „Принципите на субсидиарност и пропорционалност: засилване на тяхната роля в изготвянето на политиките на ЕС“¹, за да осъществи последващи действия по препоръките, издадени от работната група по въпросите на субсидиарността, пропорционалността и принципа „правим по-малко, но по-ефективно“².

На 7 март 2019 г. в писмо до председателите на Европейския парламент и на Съвета президентът Юнкер предложи при определяне на осемседмичния срок за изпращане от

¹ COM(2018) 703 final, 23.10. 2018 г. Това съобщение беше описано в раздел 2.1 от Годишния доклад за 2018 г. (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/annual-report-subsidiarity-proportionality-and-relations-with-national-parliaments_en_0.pdf). То също така доведе и до изготвянето на няколко становища от националните парламенти, които са разгледани в раздел 4 по-долу.

² За повече информация относно работата на тази работна група вж. раздел 2.1 от Годишния доклад за 2018 г. и https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_bg

националните парламенти на мотивирани становища да се изключи периодът между 20 декември и 10 януари и тази стъпка да бъде предприета от декември 2019 г. Съответно на 27 май и на 4 юли 2019 г. Европейският парламент и Съветът потвърдиха, че са взели под внимание тази мярка³. Впоследствие Комисията за първи път приложи мярката за периода на празниците Коледа/Нова година през 2019—2020 г.

Комисията завърши също подготовката си за представяне на обобщени отговори на мотивирани становища, издадени от националните парламенти, представляващи седем или повече гласа съгласно механизма за контрол на субсидиарността по законодателно предложение на Комисията, когато броят им не достига прага, необходим, за да се задейства т. нар. процедура „жълт картон“. Тя обаче не получи мотивирани становища през 2019 г⁴.

Комисията осъществи други последващи действия като част от работата си за по-добро регулиране и преглед (вж. по-долу).

Програма за по-добро регулиране и преглед

През 2019 г. Комисията продължи да прилага усъвършенстваната си програма за по-добро регулиране и да интегрира принципите на субсидиарност и пропорционалност във всички етапи от изготвянето на политики. Уебпорталът „Споделете мнението си“⁵ се оказва полезна единна точка за достъп на гражданите и заинтересованите страни до участие в изготвянето на политиките на Комисията. Комисията също така продължи да оценява съществуващите законодателни актове и рамки на политиката преди представянето на предложения за преработването им. Оценяването включва оценки на това дали съществуващите мерки на политиката са все още целесъобразни, или следва да бъдат оттеглени или преразгледани в светлината на принципите на субсидиарност и пропорционалност.

Платформата на Програмата за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT)⁶ предостави на обществеността и заинтересованите страни възможност за комуникация с Комисията относно евентуална прекомерна тежест или неефективност на съществуващите регулаторни мерки. През 2019 г. платформата REFIT издаде 16 становища с препоръки до Комисията за опростяване и намаляване на регулаторната тежест на действащото законодателство на ЕС⁷. Комисията работи по тези препоръки, по-специално чрез изпълнението на работните си програми, които включват инициативите по REFIT. Мандатът на платформата REFIT изтече през 2019 г. и през 2020 г. тя ще бъде заменена от нова платформа. От създаването си през 2015 г. насам платформата REFIT е издала 105 препоръки.

През април 2019 г. Комисията приключи работата си, за да направи преглед на своята политика за по-добро регулиране. Това включваше задълбочени консултации със

³ Относно отговора на Съвета вж. също раздел 2.3 по-долу.

⁴ Вж. раздел 3 по-долу.

⁵ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say>

⁶ Повече информация относно проверките за пригодност може да се намери на уебсайта на платформата REFIT: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform/refit-platform-work-progress_bg

⁷ http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/contributions_bg.htm

заинтересованите страни, с други институции и органи на ЕС и с обществеността. Констатациите от прегледа бяха обобщени в съобщението „По-добро регулиране: преглед и запазване на ангажимента ни“ и в придружаващ работен документ на службите на Комисията⁸. Първият заместник-председател Тимерманс представи и обсъди тези констатации със заинтересованите страни на конференция на 29 април⁹.

Следните изводи са от значение за прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност:

- Приемникът на платформата REFIT следва да постави по-силен акцент върху принципите на субсидиарност и пропорционалност и върху законодателната наситеност в допълнение към настоящия акцент върху опростяването. За тази цел е важно да бъде разширен експертният опит на Комитета и да се увеличи участието на местните и регионалните органи, които са отговорни за прилагането на голяма част от законодателството на ЕС¹⁰.
- За да подобри оценката си на принципите на субсидиарност и пропорционалност, Комисията пое ангажимент да включи общата „таблица“, предложена от работната група, в своите насоки за по-добро регулиране, и да я използва за оценка на субсидиарността и пропорционалността в оценките на въздействието и обяснителните меморандуми, придружаващи предложенията.

Анализ за субсидиарност и пропорционалност

В насоките за по-добро регулиране и придружаващия ги „инструментариум“¹¹ се изисква Комисията да извършва анализ на субсидиарността, когато се оценяват продължаващата значимост и европейската добавена стойност на съществуващите мерки и когато се обмислят нови инициативи в области, в които ЕС няма изключителна компетентност. Комисията извършва такъв анализ на субсидиарността както на законодателните, така и на незаконодателните инициативи.

Целта на този анализ е двойна:

1. да се прецени дали действията на национално, регионално или местно равнище ще бъдат достатъчни за постигане на съответните цели; както и
2. да се оцени дали действията на равнище ЕС биха осигурили добавена стойност в сравнение с действията на национално равнище.

Съгласно принципа на пропорционалност съдържанието и формата на действията на ЕС не трябва да надхвърлят необходимото за постигане на съответните цели. Спазването на принципа на пропорционалност означава да се гарантира, че избраният подход и интензивността на регулаторните действия са необходими за постигане на целите им.

⁸ COM(2019) 178 final и SWD(2019) 156 final, 15.4.2019 г.

⁹ За повече информация вж. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-taking-stock-and-sustaining-our-commitment_bg

¹⁰ Съвместният изследователски център участва в множество инициативи за подобряване на качеството на местните и регионалните политики, например чрез пилотната инициатива „Науката среща регионите“, с която се насърчава разработването на обосновани с доказателства политики в целия ЕС.

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

Такъв анализ следва да се извършва при всички оценки на въздействието, оценки и проверки за пригодност.

Оценки на въздействието

Комисията анализира принципите на субсидиарност и пропорционалност във всички оценки на въздействието, изготвяни за предложения за политики. За да се гарантира тяхното качество, оценките подлежат на независим контрол на качеството от страна на Комитета за регулаторен контрол¹².

През последната година от мандата си Комисията „Юнкер“ съсредоточи работата си върху това да се гарантира, че предложенията, които вече е направила, ще бъдат приети от съзаконодателите, и прие малко на брой нови законодателни предложения. Поради това през 2019 г. Комитетът издаде становище относно една-единствена оценка на въздействието, която засягаше преобразуването на Европейския институт за иновации и технологии и създаването на стратегическа иновационна програма за института¹³. В тази оценка на въздействието беше заключено, че Институтът осигурява ясна добавена стойност за ЕС, проявяваща се в икономии от мащаба, обхвата и ускоряването на инвестициите в научните изследвания и иновациите в сравнение с националните и регионалните инициативи и решения.

Оценки и проверки за пригодност

Субсидиарността и пропорционалността са ключови аспекти на оценките и проверките за пригодност, с които се оценява дали действията на равнище ЕС са постигнали очакваните резултати по отношение на ефикасността, ефективността, съгласуваността, значимостта и европейската добавена стойност. През 2019 г. Комисията финализира около 70 оценки, включително четири проверки за пригодност (оценки на по-широки области на политиката), относно Рамковата директива за водите и Директивата за наводненията, качеството на въздуха, надзорните доклади и публичното отчитане от страна на дружествата.

През 2019 г. Комитетът за регулаторен контрол провери 18 по-значими оценки и проверки за пригодност. Тези оценки обхващаха много аспекти, някои от които бяха особено важни по отношение на субсидиарността и пропорционалността:

- Оценка на Директивата за пречистване на градските отпадъчни води¹⁴

В съответствие с принципа на субсидиарност държавите членки са отговорни да гарантират, че гражданите могат да се свържат към системата за събиране на

¹² Комитетът за регулаторен контрол е съставен от председател (на равнище генерален директор) и шестима щатни членове, трима от които не са от Комисията. Всички членове на Комитета са независими и действат в лично качество въз основа на личния си експертен опит. Комитетът разглежда качеството на оценките на въздействието, на проверките за пригодност и на по-значимите оценки. Субсидиарността и пропорционалността са част от тези проверки на качеството. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_bg

¹³ SWD(2019)330 final, 11.7.2019 г.

¹⁴ SWD(2019)700 final, 13.12. 2019 г. Оценка на Директивата за пречистването на градските отпадъчни води (91/271/ЕИО).

отпадъчни води, когато е целесъобразно. Необходими са обаче действия на равнище ЕС, тъй като трансграничните речни басейни обхващат 60 % от територията на ЕС. При липса на директива на ЕС относно отпадъчните води, която налага на всички държави членки сходен ритъм на изграждане на инфраструктури за събиране и пречистване на отпадъчните води, всяко бездействие от страна на държавите членки, разположени нагоре по течението на трансгранична река, би могло да подкопае действията, извършвани от държавите членки, които се намират надолу по течението.

- Проверката за пригодност на Рамковата директива за водите и на Директивата за наводненията¹⁵

С двете директиви беше въведена гъвкава рамка, която насърчава интегриран подход за справяне с различния натиск върху сектора на водите от различните области на политиката. Така на държавите членки се оставя значителна свобода на преценка да определят специфични за местоположението цели, методи и мерки, като същевременно се гарантират хармонизация и равнопоставеност. При оценката беше установен един недостатък на този подход, а именно, че по някои въпроси се наблюдават значителни различия в начина, по който държавите членки са прилагали директивите, въпреки че би било желателно да се прилага по-единен подход. Няма например ясна обосновка за наличието на много различни стандарти за специфичните за речните басейни замърсители в държавите членки, които споделят един и същ речен басейн. Тези различия могат да се дължат в някои случаи на местни различия, но в много от случаите могат да бъдат обяснени само с други фактори, например политическа воля (за възстановяване на разходите), съпротива срещу промените или липса на технически капацитет (за контрол).

2.2. Европейският парламент

През 2019 г. Европейският парламент получи по официален път 62 становища от националните парламенти съгласно Протокол № 2 относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност¹⁶. Нито едно от тях не беше мотивирано становище по смисъла на Протокола, повдигащо въпроси, свързани със спазването на принципа на субсидиарност. За сравнение през 2018 г. Европейският парламент получи официално 46 мотивирани становища и 427 други становища. Тези цифри показват, че националните парламенти не възприемат механизма за контрол на субсидиарността като начин за възпрепятстване на законодателния процес на ЕС, а като начин да изразят своите виждания и загриженост. Всички становища, представени от националните парламенти, са достъпни в Connect — базата данни на Европейския парламент за документи от националните парламенти¹⁷.

Съгласно приложение VI към Правилника за дейността на Европейския парламент хоризонталната отговорност за гарантиране на спазването на принципа на субсидиарност

¹⁵ SWD(2019)439 final, 10.12.2019 г. Проверка на пригодността на Рамковата директива за водите, Директивата за подземните води, Директивата относно стандартите за качество на околната среда и Директивата за наводненията.

¹⁶ За процедурата, по която Европейският парламент разглежда мотивирани становища на националните парламенти, вж. Годишния доклад за 2016 г. относно субсидиарността и пропорционалността, раздел 2.3.

¹⁷ <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/connect/welcome.html>

носи Комисията по правни въпроси (JURI). На всеки шест месеца, въз основа на ротационен принцип сред политическите групи, като постоянен докладчик относно субсидиарността се назначава член на комисията JURI. Членът на ЕП г-н Ангел Джамбазки (Група на европейските консерватори и реформисти) беше назначен като постоянен докладчик през първото полугодие на 2019 г., а през второто полугодие това място бе заето от г-н Nacho Sanchez Amor (Група на социалистите и демократите).

Комисията JURI също допринася за шестмесечните доклади на КОСАК (Конференция на парламентарните комисии по европейските въпроси)¹⁸ по въпроси, свързани със субсидиарността и пропорционалността.

Службата на Европейския парламент за парламентарни изследвания продължи да оказва съдействие на Европейския парламент в работата му, за да бъдат взети предвид принципите на субсидиарност и пропорционалност:

- чрез системно разглеждане на аспектите на субсидиарността и пропорционалността в оценките на въздействието на Комисията и насочване на вниманието към изразените в тази връзка опасения, по-специално от страна на националните парламенти и Комитета на регионите;
- чрез мерки, гарантиращи, че работата на Европейския парламент следва изцяло тези принципи, например чрез извършване на оценки на въздействието на въвежданите от ЕП съществени изменения или чрез анализ на добавената стойност на предложенията на Парламента за ново законодателство, основани на член 225 от ДФЕС, както и на разходите, свързани с липсата на действия на равнището на ЕС;
- чрез внимателно разглеждане на аспектите на субсидиарността и пропорционалността при изготвянето на оценки на въздействието, като се поставя акцент върху добавената стойност на Европейския съюз.

2.3. Съветът

На 1 юли 2019 г. Съветът се запозна с новите мерки, предложени от Комисията на Съвета и Европейския парламент, съгласно които периодът между 20 декември и 10 януари няма да бъде включен, освен в спешни случаи, за които са посочени основателни причини, при определяне на осемседмичния срок, посочен в Протокол № 2 към Договорите¹⁹. Съветът съобщи това на Комисията на 4 юли чрез председателя на Комитета на постоянните представители. В това писмо Съветът разглежда новата мярка като начин да улесни контрола на националните парламенти върху проекти на законодателни актове по отношение на спазването на принципа на субсидиарност в съответствие с Протокол № 2 към Договорите.

Съгласно член 4 от Протокол № 2 Съветът трябва да изпрати на националните парламенти всички проекти на законодателни актове, инициирани от група държави членки, от Съда на ЕС, от Европейската централна банка или от Европейската инвестиционна банка. През март 2019 г. Съветът изпрати на националните парламенти искане от Европейската инвестиционна банка до Съвета за изменение на Устава на Европейската инвестиционна

¹⁸ Вж. раздел 5 по-долу относно КОСАК.

¹⁹ Документ на Съвета ST 10722/19, достъпен в [регистъра на Съвета](#). Вж. също раздел 2.1 по-горе относно тези договорености.

банка в съответствие със специалната законодателна процедура, предвидена в член 308 от ДФЕС²⁰.

В допълнение към задълженията си по Договора Съветът също така държи държавите членки в течение относно становищата, издадени от националните парламенти относно законодателните предложения на Комисията. През 2019 г. Генералният секретариат на Съвета изпрати на делегациите 26 становища, изготвени в рамките на политическия диалог²¹. През 2019 г. Съветът не получи мотивирани становища по Протокол № 2.

2.4. Комитетът на регионите²²

През цялата 2019 г. Комитетът на регионите (наричан по-нататък „Комитетът“) продължи да работи, за да се увери, че препоръките на работната група по въпросите на субсидиарността, пропорционалността и принципа „правим по-малко, но по-ефективно“ се изпълняват и „активната субсидиарност“ става реалност²³. Той организира дискусия на високо ниво относно активната субсидиарност на 8-ата европейска среща на високо равнище на регионите и градовете в Букурещ на 14—15 март 2019 г., с която стартира пилотният проект на Комитета за създаване на регионални центрове за преглед на начина, по който се изпълняват политиките на ЕС на регионално и местно равнище (RegHub). През 2019 г. в рамките на пилотния проект RegHub бяха проведени две консултации, едната относно обществените поръчки, а другата относно качеството на въздуха, за всяка от които беше изготвен задълбочен доклад за изпълнението²⁴.

Като пряк отговор на съобщението на Комисията, озаглавено „По-добро регулиране: преглед и запазване на ангажимента ни“²⁵, Комитетът прие становище през октомври 2019 г.²⁶ (докладчик: Olgierd Geblewicz, Европейска народна партия), в което изложи възгледите си относно по-доброто регулиране и ролята на „активната субсидиарност“ при изготвянето на политиките на ЕС. В него отново бе изтъкната подкрепата на Комитета за по-добро регулиране, като бе подчертано, че то трябва да е резултат от общи усилия.

²⁰ 2019/0804 (CNS) — документ № 2338/19 на Съвета, достъпен в [регистъра на Съвета](#).

²¹ Има разминаване в броя на мотивираните становища, регистрирани от Европейския парламент, Съвета и Комисията, защото не всички от тях са получили всички становища и защото те отчитат по различен начин броя на получените становища, изпратени съвместно от няколко национални парламента.

²² По-подробно описание на дейностите, свързани със субсидиарността, се съдържа в годишния доклад относно субсидиарността за 2019 г., изготвен от Комитета на регионите, който ще бъде публикуван след приемането му от Бюрото на Комитета на регионите на адрес <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>.

²³ Относно работата и последващите действия на тази работна група вж. също раздели 2.1 от Годишния доклад за 2018 г. (COM(2019) 333) и от настоящия доклад. За работната група „активна субсидиарност“ означаваше, наред с другото, „популяризиране на възможностите за националните парламенти и местните и регионалните органи да участват на ранен етап, за да могат да участват в създаването на нови инициативи и да изразяват опасенията си“, като се надгражда върху специфичните им компетенции и конкретния им опит в изпълнението на политиките на ЕС. По този начин концепцията би помогнала „да се гарантират по-добро разбиране и приемане по въпроса защо политиките се въвеждат на равнището на ЕС, както и в крайна сметка — по-голяма отговорност по отношение на тези политики на всички нива на управление“.

²⁴ Докладите са достъпни на адрес: <https://cor.europa.eu/bg/our-work/Pages/network-of-regional-hubs.aspx>

²⁵ COM(2019) 178 final, 15.4.2019 г. Вж. също раздел 2.1.

²⁶ <https://cor.europa.eu/bg/our-work/Pages/OpinionTimeline.aspx?opId=CDR-2579-2019>

Деветата конференция на Комитета относно субсидиарността²⁷ беше важно събитие, на което се задълбочи обсъждането на „активната субсидиарност“ и ролята ѝ в дискусиите за бъдещето на Европа. На конференцията бяха представени всички равнища на управление, за да бъде обсъдено как най-добре да се прилага „активната субсидиарност“ в ЕС и как да се използва този подход, за да може ЕС да се свърже отново със своите граждани. На конференцията беше стартиран нов пилотен проект за осигуряване на принос от политическите дебати в регионалните парламенти в сътрудничество с Конференцията на регионалните законодателни събрания в Европейския съюз (CALRE). Целта на проекта е да бъде получена регионалната гледна точка относно годишната работна програма на Комисията, като бъде дадена възможност на регионалните парламенти със законодателни правомощия да изразят позицията си относно подготовката на работната програма.

През 2019 г. Комитетът отново изпълни работната си програма в областта на субсидиарността, представляваща практически начин за наблюдение на принципа на субсидиарност. Тъй като инициативите, изброени в работната програма на Европейската комисия за 2019 г., бяха предимно незаконодателни, за работната програма в областта на субсидиарността бяха набелязани само три приоритетни инициативи: „Устойчиво европейско бъдеще“, „Справедлив и подготвен за бъдещето единен пазар“ и „Доизграждане на цифровия единен пазар“.

Комитетът оцени спазването на принципите на субсидиарност и пропорционалност в законодателните предложения, по които издаде становища²⁸. През 2019 г. той прие 49 становища, от които само пет бяха свързани със законодателни предложения.

Всичките пет становища относно законодателни предложения съдържаха пряка оценка на спазването на принципите на субсидиарност и пропорционалност или конкретни препоръки за подобряване на спазването на тези принципи. Например в становището относно безопасността на движението по пътищата и автоматизираната мобилност беше направено заключението, че е необходимо „... местните и регионалните заинтересовани страни да участват в процеса на разширяване на приложното поле на директивата, по-специално при определянето на пътищата, обхванати от нормативната уредба...“, и бяха предложени изменения в предложението на Комисията за по-добро спазване на субсидиарността.

Въпреки че повечето инициативи бяха незаконодателни, Комитетът продължи ангажимента си за прилагане на подхода на „активна субсидиарност“ през 2019 г., тъй като много становища относно незаконодателни предложения включваха както оценка на субсидиарността и пропорционалността в съответната област на политиката, така и конструктивни препоръки за справяне с потенциални проблеми. Пример за това е становището относно доклада за прилагане на директивите в областта на обществените поръчки. Въз основа на първата консултация с мрежата от регионални центрове на Комитета в становището се прави подробен преглед на ключовите предизвикателства, пред които са изправени местните и регионалните органи при прилагането на директивите

²⁷ Конференцията, организирана съвместно от Комитета на регионите и Италианската конференция на председателите на регионалните парламенти, се проведе в Рим на 22 ноември 2019 г.: <https://cor.europa.eu/en/news/Pages/changing-the-way-the-eu-works.aspx>

²⁸ Член 55, параграф 2 от Правилника за дейността, ОВ L 65, 5.3.2014, стр. 41, <https://cor.europa.eu/en/members/Documents/CoR-Rules-of-Procedure-EN.pdf#search=Rules%20of%20Procedure>

от 2014 г. за обществените поръчки, както и на най-честите причини за неправилното им прилагане. Като се използват емпирични данни на регионално и местно равнище, в становището се подчертават съществени въпроси, като се има предвид например, че „... трансграничните обществени поръчки не са донесли добавена стойност за местните и регионалните власти. Въпреки редовно провежданите скъпоструващи и времеемки процедури за възлагане на обществени поръчки на равнище ЕС не се представят никакви или много малко трансгранични оферти“. В становището се дават политически препоръки за преодоляване на тези проблеми.

През 2019 г. експертната група по въпросите на субсидиарността проведе две консултации.

Първата се отнася до приоритетна инициатива в работната програма в областта на субсидиарността. Като част от приоритетната инициатива „Доизграждане на цифровия единен пазар“ беше проведена консултация с експертната група по въпросите на субсидиарността, за да бъде подкрепен докладчикът на Комитета в становището относно плана за действие срещу дезинформацията. Експертната група не отбелязва наличието на съществени проблеми, свързани със субсидиарността или пропорционалността, тъй като в дейностите, очертани в плана за действие, се разчита на сътрудничество между различните равнища на управление. В анализа беше направено заключението, че освен въпросите за субсидиарността или пропорционалността, би било полезно планът за действие срещу дезинформацията да насърчи принципа, заложен в Договора, за „лоялно сътрудничество“ или многостепенно управление.

Целта на втората консултация с експертната група по въпросите на субсидиарността беше да бъде подкрепен докладчикът по становището, озаглавено „Европейският семестър и политиката на сближаване: структурни реформи, насочени към дългосрочни инвестиции“, по което своя принос дадоха трима експерти. В съответствие с подхода „активна субсидиарност“ експертите представиха предложения за решаване на проблеми, свързани със спазването на принципите на субсидиарността и пропорционалността. Те отбелязаха, че Комитетът „подчертава, че най-добрият начин за избягване на нарушаването на принципа на субсидиарност и за ефективна координация на политиката е местните и регионалните власти да бъдат включвани пълноценно и структурирано в рамките на европейския семестър в съответствие с принципите на партньорство и многостепенно управление“.

През 2019 г. съставът на Мрежата за наблюдение на субсидиарността²⁹ остана непроменен (156 партньори). REGPEX³⁰, подмрежата на Мрежата за наблюдение на субсидиарността, която е отворена за парламентите³¹ и правителствата на региони със законодателни правомощия, отбелязва рязко намаляване на натовареността поради липсата на

²⁹ Мрежата за наблюдение на субсидиарността (<http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/thesmn/Pages/default.aspx>) беше създадена през април 2007 г. с цел улесняване на обмена на информация между местните и регионалните органи и равнището на Съюза по отношение на различни документи, както и на законодателни и политически предложения на Комисията. Мрежата служи като точка за достъп, която позволява на всички нейни партньори не само да получават информация, но и да изразяват своите мнения.

³⁰ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>.

³¹ Вж. също раздел 6 относно регионалните парламенти.

законодателни предложения, направени през 2019 г. Нейният принос през 2019 г. се състоеше от само два документа, за разлика от 95 през 2018 г.

2.5. Съдът на Европейския съюз

През 2019 г. Съдът на Европейския съюз (Съдът) постанови решение по едно дело относно съвместимостта на законодателството на ЕС с принципа на субсидиарност. В своето решение от 6 юни 2019 г. по дело C-264/18³² Съдът посочи, че законодателят на ЕС не е нарушил принципа на субсидиарност чрез изключването на правните услуги от Директива 2014/24/ЕС относно обществените поръчки³³, тъй като законодателят е преценил, че е задължение на националните законодателни органи да определят дали тези услуги следва да бъдат предмет на правилата за обществените поръчки.

Съдът също така поясни прилагането на принципа на пропорционалност в два случая, при които държава членка е оспорила законодателен акт, приет от Европейския парламент и от Съвета³⁴.

Що се отнася до стандарта за преглед на спазването на този принцип, Съдът припомни, че законодателният орган на ЕС трябва да има широка свобода на преценка в области, в които неговите действия предполагат той да направи избор от политическо, икономическо и социално естество и в които е призван да извършва комплексни преценки. Следователно за Съда критерият, който трябва да се прилага, не е дали една мярка, приета в тази област, е била единствената възможна или най-добрата сред възможните мерки, тъй като само нейният явно неподходящ характер с оглед на преследваната цел може да засегне законосъобразността на такава мярка³⁵.

Също така Съдът счете, че не е доказано, че законодателят на ЕС е допуснал явна грешка при приемането на Директива (ЕС) 2016/2284 относно намаляването на националните емисии на някои атмосферни замърсители. В този контекст Съдът поясни, че законодателят на ЕС не е длъжен да вземе предвид конкретната ситуация в дадена държава членка, ако съответната мярка на ЕС има въздействие във всички държави членки и изисква да се постигне баланс между различните заинтересовани страни, като се вземат предвид целите на тази мярка. Следователно не може да се счита, че опитът да се постигне този баланс, като се вземе предвид не конкретната ситуация на дадена държава членка, а ситуацията на всички държави — членки на ЕС, противоречи на принципа на пропорционалност³⁶.

³² Решение от 6 юни 2019 г., дело C-264/18 (преюдициално запитване от Белгийския конституционен съд), Р. М. и други/Ministerraad, EU:C:2019:472.

³³ Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО, ОВ L 94, 28.3.2014 г., стр. 65.

³⁴ Решение от 13 март 2019 г., Полша/Европейски парламент и Съвет, C-128/17, EU:C:2019:194; Решение от 3 декември 2019 г., дело C-482/17, Чешка република/Европейски парламент и Съвет, EU:C:2019:1035.

³⁵ Решение на Съда по дело C-482/17, точка 77. Вж. също оценката на пропорционалността в решението от 30 януари 2019 г., дело C-220/17, Planta Tabak-Manufaktur Dr Manfred Obermann GmbH & Co. KG/Land Berlin, EU:C:2019:76.

³⁶ Решение на Съда по дело C-128/17, точка 106.

В другото решение³⁷ Съдът потвърждава валидността, с оглед на принципа на пропорционалност, на някои разпоредби на Директива (ЕС) 2017/853, с която Европейският парламент и Съветът изменят Директива 91/477/ЕИО на Съвета относно контрола на придобиването и притежаването на оръжие³⁸. В решението си Съдът счита, че широкото право на преценка на законодателя на ЕС се отнася не само за естеството и обхвата на оспорваната мярка, но в определена степен и до установяването на основните факти. И все пак, дори при наличието на широко право на преценка законодателят на Съюза е длъжен да основе своя избор на обективни критерии и да провери дали преследваните с възприетата мярка цели могат да оправдаят наличието на негативни, дори тежки икономически последици за някои оператори. Съдът счита, че институциите на ЕС, които са приели въпросната мярка, трябва да могат да докажат пред Съда, че при приемането на мярката действително са упражнили правото си на преценка. Това предполага да са взели предвид всички фактори и обстоятелства от значение за положението, което тази мярка има за цел да регламентира. Следователно институциите трябва най-малко да могат да представят и изложат ясно и недвусмислено изходните данни, които е трябвало да се вземат предвид като основание на оспорваната мярка и от които е зависело упражняването на правото им на преценка. В този случай Съдът отхвърля основаниято, според което законодателят на ЕС не е разполагал с достатъчно информация за потенциалното въздействие на обжалваната директива, за да оцени спазването на принципа на пропорционалност. Съдът счита, че по време на законодателната процедура институциите на ЕС са взели предвид наличните научни данни и други констатации, които са станали достъпни. Това включва данни и констатации, получени от оценката REFIT, извършена от Комисията, от различни проучвания, обществена консултация, консултации с държави членки и заинтересовани страни и оценки на въздействието, предоставени от държавите членки.

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

2019 г. беше първата година от въвеждането на механизма за контрол на субсидиарността, през която Комисията **не получи мотивирани становища** от националните парламенти. Това до голяма степен се дължи на рязкото намаляване на законодателната дейност на Комисията през преходната година при смяната на Комисията. През 2019 г. Комисията изпрати 28 законодателни предложения, подлежащи на контрол на субсидиарността, до съзаконодателите и до националните парламенти, в сравнение със 139 през 2018 г. По отношение на тези 28 предложения националните парламенти приеха 39 становища. Това потвърждава тенденцията, отбелязана в предишния годишен доклад: делът на мотивираните становища намалява в сравнение с общия брой становища (10,5 % през 2016 г.; 9 % през 2017 г.; 6,5 % през 2018 г.; нито едно през 2019 г.) и броя на становищата по предложенията на Комисията, предмет на механизма за контрол на субсидиарността (17,6% през 2016 г.; 16 % през 2017 г.; 10,5 % през 2018 г.; нито едно през 2019 г.).

³⁷ Решение на Съда по дело C-482/17, точки 86—93, ECLI:EU:C:2019:1035.

³⁸ Директива (ЕС) 2017/853 на Европейския парламент и на Съвета от 17 май 2017 г. за изменение на Директива 91/477/ЕИО на Съвета относно контрола на придобиването и притежаването на оръжие, ОВ L 137, 24.5. 2017 г., стр. 22.

Това би могло да се дължи на прилагането от страна на Комисията на усъвършенствана програма за по-добро регулиране, както и на нейния ангажимент да интегрира принципите на субсидиарност и пропорционалност на всички етапи от процеса на изготвяне на политиките, да оценява съществуващите рамки на политиката преди представянето на преразгледани законодателни актове и да инициира действия на европейско равнище само ако това осигурява ясна добавена стойност³⁹.

4. ПОЛИТИЧЕСКИ ДИАЛОГ С НАЦИОНАЛНИТЕ ПАРЛАМЕНТИ



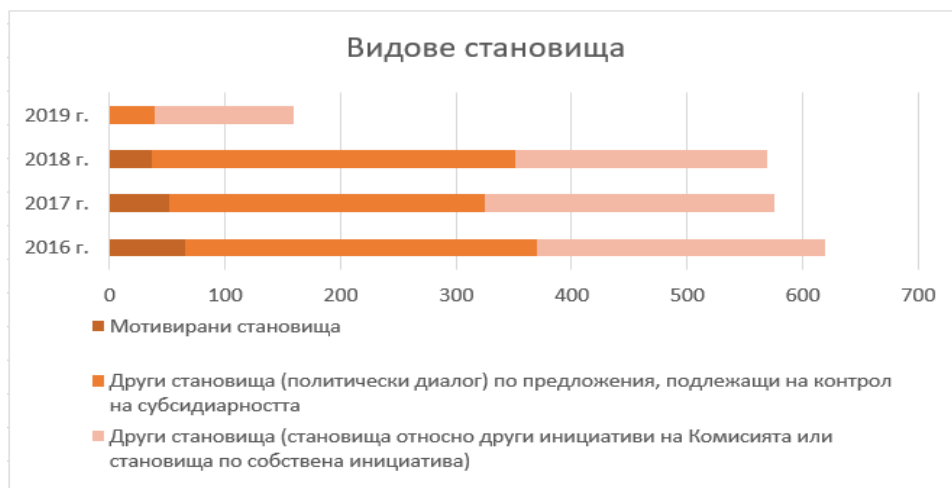
Общи наблюдения относно писмените становища

През 2019 г. националните парламенти изпратиха 159 становища на Комисията. Това е много по-малко в сравнение с предходните години (576 през 2017 г. и 569 през 2018 г.) и дори по-малко, отколкото през предишната преходна година, 2015 г. (350). Това е най-ниският брой от началото на политическия диалог през 2007 г.

Само 39 (25 %) от тези 159 становища се отнасяха до предложения на Комисията, подлежащи на механизма за контрол на субсидиарността. Останалите 120 становища (75 %) се отнасяха до незаконодателни инициативи, например съобщения, или представляваха становища по собствена инициатива. Този изключително висок дял⁴⁰ отразява временното забавяне при обема на законодателните предложения, представени от Комисията, но също така показва интереса на националните парламенти да информират Комисията за своите позиции на ранен етап от процеса на вземане на решения.

³⁹ През февруари 2020 г. Комисията получи становище от чешката *Poslanecká sněmovna*, в което се оспорва това становище и се приема, че намаляването на броя и дела на мотивираните становища представлява вместо това тревожен знак за загуба на амбиция националните парламенти да се включват активно в законодателния процес на ЕС.

⁴⁰ През 2018 г. 62 % от становищата засягаха инициативи, предмет на контрол на субсидиарността, а 38 % засягаха други становища.



Участие и обхват

Що се отнася до броя на изпратените до Комисията становища, както и през предходните години, имаше съществени разлики между отделните национални парламенти. 10-те най-активни камари изготвиха 116 становища, т.е. 73 % от общия брой, по-малък дял от общия брой през 2018 г. (83 %), но подобен на този от предходните години (74 % през 2017 г., 73 % през 2016 г. и 72 % през 2015 г.). 17 камари⁴¹ (10 през 2018 г.) не изготвиха никакви становища.



⁴¹ Австрийският *Bundesrat* и австрийският *Nationalrat*, белгийската *Chambre des représentants/Kamer van volksvertegenwoordigers*, българското Народно събрание, хърватският *Hrvatski Sabor*, кипърският *Vouli ton Antiprosopon*, датският *Folketing*, естонският *Riigikogu*, финландският *Eduskunta*, гръцкият *Vouli ton Ellinon*, Националният парламент на Ирландия (*Dáil* и *Seanad Éireann*), латвийският *Saeima*, люксембургската *Chambre des Députés*, словенските *Državni svet* и *Državni zbor*, британската House of Commons.

Камарата, която представи най-големия брой становища през 2019 г., беше чешкият *Senát* (21 становища). Останалите 10 национални парламента или камари, които изпратиха най-много становища през 2019 г., бяха румънската *Camera Deputaţilor* (15 становища), португалската *Assembleia da República* (14 становища), чешката *Poslanecká sněmovna* (13 становища), френският *Sénat* (12 становища), германският *Bundesrat* (11 становища), испанските *Cortes Generales* (8 становища), британската *House of Lords* (8 становища), италианският *Senato della Repubblica* (7 становища), румънският *Senat* (7 становища) и шведският *Riksdag* (7 становища). Тези камари бяха най-активните и през 2018 г. (макар и в различен ред).

Въпреки че при повечето камари имаше рязък спад в броя на представените становища, две от тях са представили повече становища през 2019 г. отколкото през 2018 г.: унгарският *Országgyűlés* (5 становища през 2019 г., 3 през 2018 г.) и нидерландската *Eerste Kamer* (6 становища през 2019 г., 2 през 2018 г.).

Приложение 1 показва броя на изпратените становища от всяка камара.

Основни въпроси в становищата в рамките на политическия диалог

Становищата, представени от националните парламенти през 2019 г., както и през предишните години, обхващаха различни теми. Следните пет пакета, по всеки от които бяха получени между 5 и 9 становища⁴², привлякоха в най-голяма степен вниманието на националните парламенти:

1. Разширяване на гласуването с квалифицирано мнозинство — 9 становища;
2. Субсидиарност и по-добро регулиране — 8 становища;
3. Укрепване на върховенството на закона — 6 становища;
4. Към устойчива Европа — 5 становища;
5. Борба срещу дезинформацията онлайн — 5 становища.

- *Разширяване на гласуването с квалифицирано мнозинство*

Комисията се ангажира да проучи начините за по-ефективно вземане на решения чрез набелязване на области за увеличаване на използването на гласуване с квалифицирано мнозинство⁴³. За тази цел тя прие четири съобщения относно четири основни области на политиката: общата външна политика и политика на сигурност (на 12 септември 2018 г.)⁴⁴; данъчно облагане (на 15 януари 2019 г.)⁴⁵; енергетика и климат (на 9 април 2019 г.)⁴⁶; и социална политика на (16 април 2019 г.)⁴⁷.

⁴² За нито един документ не бяха представени повече от шест становища. В приложение 2 са изброени документите, за които са получени повече от 4 становища, като нито един от тях не е законодателно предложение.

⁴³ Вж. речта на председателя Юнкер за състоянието на Съюза, произнесена на 12 септември 2018 г., и работната програма на Комисията за 2019 г. (COM(2018) 800 final, 23.10.2018 г.).

⁴⁴ COM(2018) 647 final, 12.9.2018 г.

⁴⁵ COM(2019) 8 final, 15.1.2019 г.

⁴⁶ COM(2019) 177 final, 9.4.2019 г.

⁴⁷ COM(2019) 186 final, 16.4.2019 г.

За тези съобщения са получени девет становища от шест национални парламента⁴⁸. В становищата обикновено се изразява противопоставяне на гласуването с квалифицирано мнозинство, тъй като се счита, че е необходимо да се поддържа единодушно вземане на решения в тези области с цел защита на националния суверенитет и националните интереси. Някои камари също така бяха на мнение, че единодушното вземане на решения функционира правилно в тези области и не представлява пречка за постигане на напредък на равнище ЕС.

Комисията отговори, че по отношение на външната политика и политиката на сигурност правилото за единодушие в определени случаи е повлияло на бързината и способността на ЕС да предприема действия по глобални въпроси и че за да може да продължи да определя своето бъдеще, ЕС следва да подобри процесите си на вземане на решения, като използва пълния набор от възможности, предоставени съгласно Договорите. По отношение на данъчното облагане тя подчерта, че координираните действия на ЕС са от съществено значение за защита на приходите на държавите членки и гарантиране на справедливост в данъчната среда, както и за правилното функциониране на вътрешния пазар.

Въпреки че глобализацията и цифровизацията създават общи предизвикателства по отношение на данъчната политика, които изискват общи решения, ЕС не беше в състояние да действа или да реагира бързо поради ограниченията на правилото за единодушие. При гласуване с квалифицирано мнозинство държавите членки биха могли да постигнат по-бързи и ефективни решения по въпросите на данъчното облагане. Освен това при обикновената законодателна процедура решенията в данъчната област ще се ползват от принос от Европейския парламент и съответно ще бъдат представителни и отчитащи в по-голяма степен мненията на гражданите. По отношение на политиката в областта на енергетиката и климата Комисията отбеляза, че настоящият режим на данъчно облагане на енергийните продукти нарушава вътрешния пазар поради различните данъчни ставки и данъчни основи за конкурентните горива. Следователно равното третиране на всички източници на енергия в съответствие с приноса им към целите на Енергийния съюз (като насърчаване на устойчивата енергия и избягване на разточителното енергопотребление) е аспект, който трябва да бъде отразен в бъдеща реформа на данъчното облагане на енергийните продукти. За това ще бъде изключително важно да бъдат намерени компромисни решения, които да отразяват интересите и специфичните икономически и социални условия в държавите членки.

И накрая, що се отнася до социалната политика, Комисията обясни, че е използвала целенасочен подход при използването на клаузи за *преход*. Тя предложи тези клаузи да се използват само по въпросите на недискриминацията и за приемането на препоръки относно социалната сигурност и социалната закрила на работниците, при които гласуването с квалифицирано мнозинство би улеснило държавите членки да се справят бързо с общите предизвикателства.

⁴⁸ Чешката *Poslanecká sněmovna* (изготвила две становища: едно относно данъчното облагане и едно относно енергетиката и климата), чешкият *Senát* (три становища: съответно относно данъчното облагане, енергетиката и климата и социалната политика), унгарският *Országgyűlés* (едно становище, засягащо данъчното облагане, общата външна политика и политика на сигурност и социалната политика), малтийската *Kamra tad-Deputati*, (данъчно облагане), нидерландската *Eerste Kamer* (енергетика и климат) и шведският *Riksdag* (данъчно облагане).

- *Субсидиарност и пропорционалност*

В своето съобщение, озаглавено „Принципите на субсидиарност и пропорционалност: засилване на тяхната роля в изготвянето на политиките на ЕС“⁴⁹, прието на 23 октомври 2018 г., годишния доклад за 2017 г. относно субсидиарността и пропорционалността⁵⁰ и доклада относно отношенията с националните парламенти⁵¹ Комисията определи своите последващи действия по препоръките на работната група по въпросите на субсидиарността, пропорционалността и принципа „правим по-малко, но по-ефективно“.

През 2019 г. по този пакет бяха представени шест становища от шест национални парламента⁵² и едно становище от регионален парламент⁵³. Всички камари приветстваха като цяло работата на работната група, подкрепиха концепцията за „активна субсидиарност“ и одобриха последващите действия, предприети от Комисията.

Някои камари направиха предложения как Комисията би могла да подобри взаимодействието си с тях при изготвянето на своите предложения, като подобри планирането на своите инициативи, за да могат националните парламенти да планират по-добре своите проверки за субсидиарност, и/или като подобри качеството на оценките на въздействието и предоставя повече информация за тях на всички официални езици. Направени бяха и други предложения за подобряване на контрола от страна на националните парламенти по време на законодателния етап, например организиране на дебати с представители на националните парламенти и на Европейския парламент, когато дадено предложение води до издаване на редица мотивирани становища, или обсъждане на съображенията, представени от националните парламенти в работните групи на Съвета. Някои парламенти също така предложиха мерки, които биха наложили промени в Договора — например удължаване срока за издаване на мотивирани становища до 12 седмици, намаляване броя на мотивираните становища, необходими за задействане на процедурата „жълт картон“, допускане мотивираните становища да се основават на пропорционалност, определяне на официален срок за отговори на Комисията и предоставяне на право на Европейския парламент на законодателна инициатива.

В отговорите си Комисията приветства подкрепата на националните парламенти за инициативите, обявени от нея в съобщението, и потвърди, че се подготвя за тяхното изпълнение. Комисията се съгласи, че е необходимо да се предоставя информация относно съответствието на предложенията с принципите на субсидиарност и пропорционалност, и подчерта, че резюметата на оценките на въздействието действително са публикувани на всички езици на ЕС. Тя подчерта, че работи за повишаване на нивото на детайлност и надеждност на информацията относно инициативите, обявени в работната ѝ програма, и отбеляза с интерес предложенията за организиране на дебати по

⁴⁹ COM(2018) 703 final, 23.10.2018 г. Вж. също годишния доклад за 2018 г., раздел 2.1, както и раздел 2.1 от настоящия доклад относно мерките, приложени през 2019 г.

⁵⁰ COM(2018) 490 final, 23.10.2018 г.

⁵¹ COM(2018) 491 final, 23.10.2018 г.

⁵² Чешкият *Senát*, германският *Bundesrat*, италианската *Camera dei Deputati*, литовският *Seimas*, румънската *Camera Deputaţilor*, шведският *Riksdag*. Финландският *Eduskunta* не изпрати становище до Комисията, но публикува изявление относно съобщението на своя уебсайт. Полският *Senat* вече беше дал становище през декември 2018 г. (вж. Годишния доклад за 2018 г., раздел 2.1).

⁵³ *Landtag* на Бавария.

направените предложения. Като обърна внимание на предложенията, изискващи промяна на Договора, Комисията посочи, че в близко бъдеще не се предвижда такава промяна.

- *Принцип на правовата държава*

На 3 април 2019 г. Комисията прие съобщение, озаглавено „По-нататъшно укрепване на върховенството на закона в Съюза — Актуално състояние и възможни следващи действия“⁵⁴. Целта на това съобщение беше да се направи преглед на настоящия набор от инструменти за справяне с предизвикателствата пред върховенството на закона в ЕС и да бъде започнат дебат как то да бъде укрепено. Впоследствие, на 17 юли 2019 г., Комисията прие съобщение на тема „Укрепване на върховенството на закона в Съюза — План за действие“⁵⁵, в което се определят конкретни мерки за действие в тази област.

За тези съобщения са получени шест становища от пет национални парламента⁵⁶. Като цяло в тях се приветства работата на Комисията за утвърждаване и защита на върховенството на закона в ЕС и се потвърждава необходимостта от подобряване и укрепване на наличните инструменти за защита на основните ценности на ЕС. Някои камари подчертаха също, че е важно да се поддържа постоянен диалог с държавите членки относно върховенството на закона.

В отговорите си Комисията подчерта, че както е разяснено в съдебната практика на Съда на Европейския съюз, спазването на принципа на върховенство на закона е както национален, така и европейски въпрос, и институциите на ЕС са отговорни за решаването на тези въпроси в обсега на институционалната рамка. Тя подчерта, че националните парламенти играят ключова роля за утвърждаването на върховенството на закона в държавите членки както в качеството си на законотворци, така и с оглед на търсенето на отговорност от изпълнителната власт. Освен това тя обясни, че предложеният цикъл за преглед на върховенството на закона следва да се използва като превантивен инструмент за установяване на проблеми и създаване на пространство за диалог. Комисията ще наблюдава процеса в тясно сътрудничество с националните органи.

- *Към устойчива Европа*

На 30 януари 2019 г. Комисията прие документ за размисъл, озаглавен „Към устойчива Европа до 2030 г.“⁵⁷, за да насочи дискусиите относно това как ЕС може най-добре да постигне целите на ООН за устойчиво развитие до 2030 г.

За този документ бяха издадени пет становища от четири национални парламента⁵⁸, в които бяха повдигнати редица въпроси. Те включват регионалните и социалните аспекти на прехода към устойчивост, необходимостта от включване на всички заинтересовани страни в този преход, съвместимостта между растежа и развитието на световната

⁵⁴ COM(2019) 163 final, 3.4.2019 г.

⁵⁵ COM(2019) 343 final, 17.7.2019 г.

⁵⁶ Германският *Bundesrat* (две становища, по едно за всяко съобщение), нидерландските *Eerste Kamer* (за COM(2019) 343) и *Tweede Kamer* (за COM(2019) 163), румънският *Senat* (за COM(2019) 163), шведският *Riksdag* (за COM(2019) 163).

⁵⁷ COM(2019) 22 final, 30.1.2019 г.

⁵⁸ Чешката *Poslanecká sněmovna* и чешкият *Senát*, нидерландската *Eerste Kamer* (с две последователни становища), румънската *Camera Deputaților*.

търговия, от една страна, и устойчивостта, от друга страна, както и необходимостта от подкрепа на образованието, както в ЕС, така и в развиващите се държави.

В отговорите си Комисията се съгласи, че постигането на целите за устойчиво развитие изисква ефективно сътрудничество на глобално, европейско, национално, регионално и местно равнище, като се спазват принципите на субсидиарност и пропорционалност. Тя отбеляза, че националните парламенти играят ключова роля, тъй като до голяма степен напредъкът зависи от действията, предприети от държавите членки на всички равнища. Тя също така подчерта, че са предприети действия като инициативата за регионите с високо потребление на въглища и високи въглеродни емисии в преход, за да се гарантира, че преходът към неутралност по отношение на климата ще бъде справедлив и основан на солидарност, без да бъдат изоставени региони или граждани.

- *Борба срещу дезинформацията онлайн*

На 26 април 2018 г. Комисията прие съобщение, озаглавено „Европейски подход за борба с дезинформацията, разпространявана онлайн“⁵⁹. На 2 декември 2018 г. Комисията продължи с доклад⁶⁰ за изпълнението на това съобщение, придружен от план за действие срещу дезинформацията⁶¹.

През 2019 г. за тези инициативи бяха получени пет становища от четири национални парламента⁶². В тях се искаха разяснения по въпроси като даване на определение на дезинформация, границата между борбата с дезинформацията и цензурата, ролята и независимостта на лицата, които проверяват фактите, и справянето с дезинформацията от Русия.

В отговорите си Комисията се съгласи, че термините, използвани в съобщението, като „дезинформация“, както и обявените действия не трябва да се използват с цел цензуриране, и подчерта, че в съобщението изрично се избягва криминализирането на речта или създаването на нови категории незаконно съдържание. Комисията обясни, че гъстата мрежа от силни и независими лица, проверяващи фактите, е съществено изискване за съществуването на надеждна цифрова екосистема и затова е улеснила работата в мрежа между европейските организации на независимите лица, проверяващи фактите, като е осигурила инфраструктура за трансгранично сътрудничество, без да предоставя финансова подкрепа или да упражнява контрол върху тяхната редакционна политика. Що се отнася до външните източници на дезинформация, Комисията отбеляза, че съществуват сериозни доказателства за дезинформация с произход от Русия и въпреки че други държави, които не са членки на ЕС, също прилагат стратегии за дезинформация, действията на Русия са систематични, осигурени с ресурси и разгърнати в по-голям мащаб от действията на други държави.

⁵⁹ COM(2018) 236 final, 26.4.2018 г.

⁶⁰ COM(2018) 794 final, 5.12.2018 г.

⁶¹ JOIN(2018) 36 final, 5.12.2018 г.

⁶² Чешката *Poslanecká sněmovna* и чешкия *Senát*, германския *Bundesrat* (становища относно COM(2018) 794 и JOIN (2018) 36), нидерландската *Eerste Kamer* (две нови становища относно COM(2018) 36 като последващи действия по становището от 2018 г.). През 2018 г. германският *Bundesrat* и нидерландската *Eerste Kamer* вече бяха издали едно становище по COM(2018) 236.

Съвместни становища по собствена инициатива

През 2019 г. Комисията получи две съвместни становища по собствена инициатива от националните парламенти. И двете бяха подписани от шестте камари на държавите от Вишеградската група (V4)⁶³. Едното се отнасяше до разширяването на Европейския съюз, като подкрепяше разширяването към Западните Балкани. Другото съвместно становище засягаше многогодишната финансова рамка, за която националните парламенти на V4 поискаха отпускане на същото ниво на финансиране за общата селскостопанска политика и за политиката на сближаване, както в предишната финансова рамка.

5. КОНТАКТИ, ПОСЕЩЕНИЯ, СРЕЩИ И КОНФЕРЕНЦИИ

Посещения и срещи на Комисията с националните парламенти

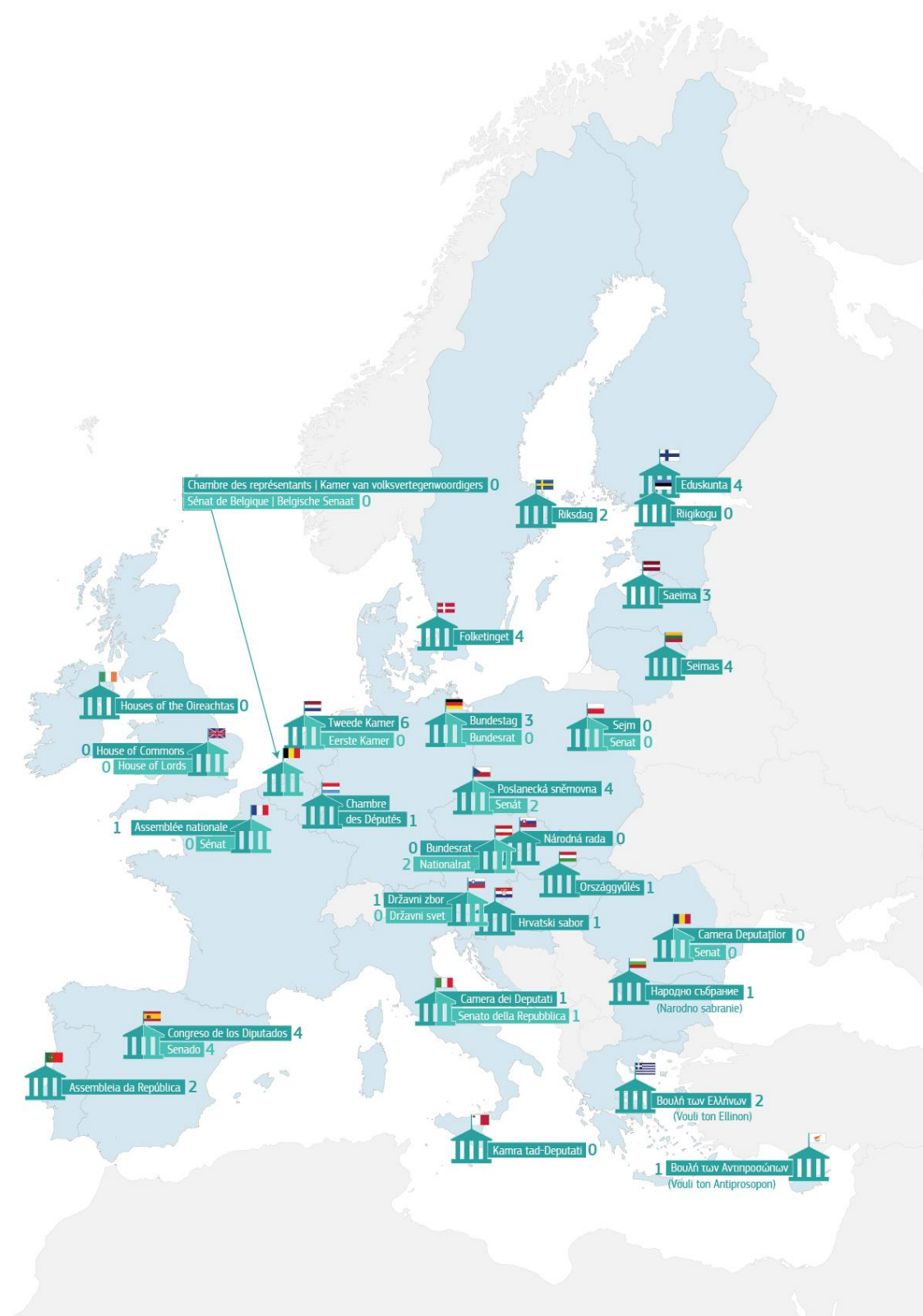
През 2019 г. членовете на Комисията проведоха общо 55 посещения в национални парламенти или срещи с делегации на национални парламенти (вж. картата по-долу), по-малко в сравнение с предишни години (140 през 2018 г.), тъй като 2019 г. беше преходна година между две комисии. Осъществените посещения по време на мандата на Комисията „Юнкер“ са общо 915. Това тясно взаимодействие с националните парламенти трябва да продължи, тъй като председателят фон дер Лайен поиска всеки комисар да посети всички държави членки в рамките на първите две години от мандата и да провежда редовни срещи с националните парламенти.

През 2019 г. главният преговарящ на ЕС за Брексит Мишел Барние проведе срещи също така с 13 национални парламента както в контекста на посещенията си в столиците на държавите от ЕС-27, така и по време на среща в Брюксел, за да ги информира за преговорите с Обединеното кралство. Тези контакти ще бъдат продължени и засилени в рамките на текущите преговори за бъдещите отношения между ЕС и Обединеното кралство.

През 2019 г. служители на Комисията, най-често високопоставени, присъстваха на над 40 заседания на комисии на националните парламенти, за да обсъдят законодателни предложения на по-техническо равнище. Служители на Комисията изнесоха и 13 презентации пред представители на националните парламенти в Брюксел по теми като доброто регулиране, по-ефективното законодателство в областта на данъчното облагане и социалната политика, законодателството за готовност за Брексит и споразумението за свободна търговия ЕС—Меркосур. Освен това представителствата на Комисията в държавите членки продължиха да поддържат редовна връзка с националните парламенти, по-специално по отношение на процеса по европейския семестър и по други икономически въпроси.

⁶³ Чешката Poslanecká sněmovna и чешкият Senát, унгарският Országgyűlés, полският Sejm и полският Senat, словашката Národná rada.

Посещенията и срещите на членове на Комисията с националните парламенти през 2019 г. (общо за всички държави членки: 55)



Междупарламентарни срещи и конференции

През 2019 г. се проведеха няколко междупарламентарни срещи и конференции⁶⁴, сред които:

- Конференцията на комисиите по европейските въпроси на парламентите на Европейския съюз (КОСАК⁶⁵);
- Конференцията на председателите на парламентите в Европейския съюз⁶⁶;
- Европейската парламентарна седмица⁶⁷;
- Междупарламентарна конференция за стабилност, икономическа координация и управление⁶⁸;
- Междупарламентарните конференции по въпросите на общата външна политика и политика на сигурност и общата политика за сигурност и отбрана⁶⁹, както и съвместната група за парламентарен контрол на Европол⁷⁰.

⁶⁴ За повече подробности по тези срещи вж. доклада на Европейския парламент за отношенията между Европейския парламент и националните парламенти:

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

⁶⁵ КОСАК е единственият междупарламентарен форум, предвиден в Договорите, Протокол № 1 относно ролята на националните парламенти в Европейския съюз. Конференцията обикновено провежда две заседания (едно заседание на председателите и едно пленарно заседание) в държавата членка, изпълняваща ротационното председателство на Съвета на Европейския съюз. Комисията има статут на наблюдател в КОСАК. Информация относно КОСАК може да бъде намерена на адрес:

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

⁶⁶ Конференцията на председателите на парламентите в Европейския съюз се организира ежегодно в държавата членка, изпълняваща ротационното председателство на Съвета на Европейския съюз, през втората половина на предходната година. Заседанието през 2019 г. се проведе във Виена на 8—9 април. За повече информация:

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do?id=082dbcc56776849501677a126fd102fa>

⁶⁷ Европейската парламентарна седмица се проведе в Европейския парламент на 18—19 февруари 2019 г. Участваха заместник-председателят Домбровски и комисарите Московиси, Йотингер и Тейсен. За повече информация: <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/high-level-conferences/european-parliamentary-week.html>

⁶⁸ На тази конференция, проведена в Хелзинки на 30 септември и 1 октомври, присъства заместник-председателят Катайнен. През първото полугодие конференцията беше, както и в предишните години, част от Европейската парламентарна седмица. За повече информация:

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=8a8629a86b273e34016bae266fb84cab&appLng=BG>

⁶⁹ Проведени бяха две конференции — една в Букурещ на 7—8 март и една в Хелзинки на 4—6 септември. върховният представител/заместник-председател Могерини взе участие и в двете конференции чрез видеоконферентна връзка. За повече информация:

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc568350fdf0168380271d80410&appLng=BG> и

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc568350fdf0168380271d80410&appLng=BG>

⁷⁰ Проведени бяха две конференции — една в Букурещ на 24—25 февруари и една в Брюксел на 23—24 септември. Комисар Кинг присъства и на двете. Допълнителна информация:

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc568350fdf016837feb8770407&appLng=BG> и

През 2019 г. бяха проведени две заседания на председателите от КОСАК на 20 и 21 януари в Букурещ и на 21 и 22 юли в Хелзинки. Комисар Крецу участва в срещата в Букурещ. По същество делегатите разгледаха приоритетите на румънското и финландското председателство на Съвета, сближаването и конвергенцията (в Букурещ) и европейския бюджет (в Хелзинки).

На 61-вото пленарно заседание на КОСАК, проведено в Букурещ на 23—25 юни, бяха обсъдени постиженията на румънското председателство, международните търговски отношения в контекста на Брексит, европейското пространство за образование като движещ фактор за промяна и укрепване на единния пазар и базираната на иновации и технологии икономика.

На 62-рото пленарно заседание на КОСАК, проведено в Хелзинки на 1—3 декември, присъстваха заместник-председателят Шевчович и от главният преговарящ на ЕС г-н Барние, които обсъдиха с делегатите създаването и политическия дневен ред на новата Комисия, нейните отношения с националните парламенти и Брексит. Делегатите обсъдиха и потенциалната роля на националните парламенти на конференцията за бъдещето на Европа, резултатите от финландското председателство, утвърждаването на върховенството на закона в ЕС, Хартата на основните права на ЕС и климатичната стратегия за Европа.

Комисията представи писмени отговори на становищата, приети на двете пленарни заседания⁷¹ на КОСАК.

6. РОЛЯТА НА РЕГИОНАЛНИТЕ ПАРЛАМЕНТИ

Регионалните парламенти косвено допринасят за отношенията на Комисията с националните парламенти. Съгласно Протокол № 2 от Договорите при извършването на проверката за спазване на принципа на субсидиарност във връзка с проекти на законодателни актове на ЕС с оглед на изготвянето на мотивирани становища всеки национален парламент се консултира, когато е уместно, с регионалните парламенти, които имат законодателни правомощия⁷².

Членове на регионалните парламенти са представени и в Комитета на регионите, който извършва дейности по наблюдение чрез Мрежата за наблюдение на субсидиарността и нейната онлайн платформа, създадена с цел да бъде подкрепено участието на

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=8a8629a86b273e34016bae32ac2b4cb7&appLng=BG>

⁷¹ Публикувано с други документи на КОСАК на адрес:

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc5677baaf301677f58eea00469&appLng=BG> и <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=8a8629a86bc08c43016bd61f04da09fb&appLng=BG>

⁷² Член 6, първа алинея от Протокол № 2 относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност.

регионалните парламенти, които имат законодателни правомощия, в механизма за ранно предупреждение във връзка със субсидиарността (REGPEX)⁷³.

Въпреки че в Договорите не се съдържа изрична разпоредба за пряко взаимодействие между Комисията и регионалните парламенти, някои регионални парламенти, по-специално от Германия, внесоха резолюции пряко в Комисията, в които коментират субсидиарността (*Landtag* на Бавария), бъдещето на Европа (*Landtag* на Баден-Вюртемберг) и политическите аспекти на няколко предложения на Комисията. По този начин регионалните парламенти подчертаха интереса си да допринесат пряко за разработването на европейските политики. През 2019 г. Регионалният парламентарен съвет на големия регион⁷⁴ представи препоръките си относно политиката на сближаване, развитието на водния път на река Мозел, въпросите на трансграничната заетост, кръговата икономика, железопътния транспорт, насърчаването на многоезичието и цифровия граждански съд. Комисията отговори по същество на всички резолюции, получени от регионалните парламенти или организации на регионални парламенти.

От своя страна фламандският парламент изпрати становище до Комисията чрез федералния парламент на Белгия относно стратегията на ЕС след Брексит⁷⁵.

Комисар Крецу и главният преговарящ на ЕС г-н Барние участваха в 8-ата европейска среща на високо равнище на регионите и градовете, организирана в Букурещ на 14 и 15 март 2019 г. от Европейския комитет на регионите. Те обмениха информация с председателя на Конференцията на регионалните законодателни събрания в Европейския съюз (CALRE), Донатела Порци, по въпроси на регионалната политика и въздействието на Брексит.

През 2019 г. президентът Юнкер произнесе речи пред регионалните парламенти на *Баден-Вюртемберг*, *Саарланд* и *Тюринген* (Германия). Той участва също в Европейската конференция на германскоезичните регионални парламенти, организирана съвместно с парламентите на германскоезичните общности в Австрия, италианския Южен Тирол и Белгия.

7. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

2019 г. беше първата година от влизането в сила на Договора от Лисабон, през която националните парламенти не изпратиха нито едно мотивирано становище на Комисията. От останалите видове становища, изпратени от националните парламенти, 75 % се отнасяха до незаконодателни инициативи на Комисията или представляваха становища по собствена инициатива. Това ясно показва интереса на националните парламенти да предоставят на Комисията насочена към бъдещето политическа информация на ранен етап от процеса на вземане на решения.

Комисията положи значителни усилия, за да предприеме последващи действия по препоръките на работната група по въпросите на субсидиарността, пропорционалността и

⁷³ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>. За повече подробности относно дейността на Комитета на регионите във връзка с контрола на субсидиарността вж. раздел 2.4.

⁷⁴ Състои се от членове на парламенти от Саарланд, Райнланд Пфалц (Германия), Люксембург, Гранд Ест (Франция), Валония и парламенти на германскоезичните общности (Белгия).

⁷⁵ Комисията го регистрира като становище на белгийския *Sénat/Senaat*.

принципа „правим по-малко, но по-ефективно“, по-специално в рамките на своята работа за по-добро регулиране, която има за цел по-добра подготовка и обосноваване на законодателството на ЕС и гарантиране, че то следва принципите на субсидиарност и пропорционалност. Тя също така помогна на националните парламенти да изпълняват по-ефективно своята роля чрез изключване на периода Коледа/Нова година при изчисляването на осемседмичния срок за представяне на мотивирани становища и чрез предоставяне на обобщени отговори, когато значителен брой национални парламенти изразяват свързани със субсидиарността опасения относно даден документ.

През 2019 г. членовете на Комисията продължиха да взаимодействат с националните парламенти в рамките на редовните дебати, които имат решаваща роля за доближаването на ЕС до неговите граждани.

Новата Комисия с председател Урсула фон дер Лайен встъпи в длъжност на 1 декември 2019 г. Тяното взаимодействие на Комисията с националните парламенти ще бъде засилено чрез посещения и обмен, тъй като председателят фон дер Лайен поиска всеки комисар да посети всички държави членки в рамките на първите две години от мандата и да провежда редовни срещи с националните парламенти. Комисията „Фон дер Лайен“ ще постави специален акцент и върху принципите на субсидиарност и пропорционалност в своята работа по политиките и законодателна дейност.