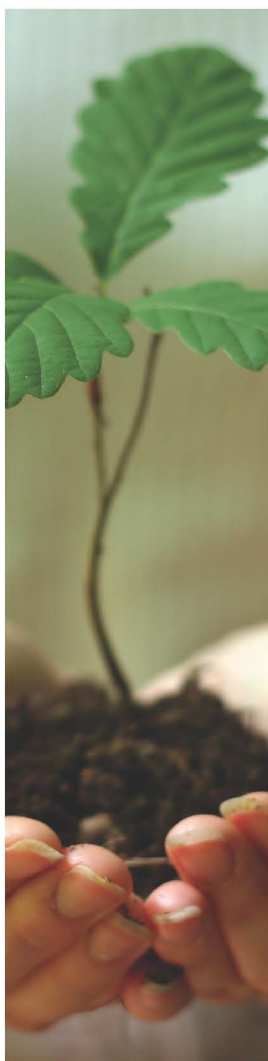


ГЕНЕРАЛНА ДИРЕКЦИЯ ЗА ВЪТРЕШНИ ПОЛИТИКИ

ТЕМАТИЧЕН ОТДЕЛ **Б**

СТРУКТУРНИ ПОЛИТИКИ И ПОЛИТИКА НА СБЛИЖАВАНЕ



Земеделие и развитие на селските региони



Култура и образование



Рибно стопанство



Регионално развитие



Транспорт и туризъм



СТРУКТУРНИТЕ ПОЛИТИКИ И ПОЛИТИКАТА НА СБЛИЖАВАНЕ СЛЕД ДОГОВОРА ОТ ЛИСАБОН

ПРОУЧВАНЕ

**ГЕНЕРАЛНА ДИРЕКЦИЯ ПО ВЪТРЕШНИ ПОЛИТИКИ НА ЕС
ТЕМАТИЧЕН ОТДЕЛ "Б": СТРУКТУРНИ ПОЛИТИКИ И ПОЛИТИКА
НА СБЛИЖАВАНЕ**

Структурните политики и политиката на сближаване след Договора от Лисабон

Наръчник относно

- **общата селскостопанска политика**
- **общата политика в областта на рибарството**
- **регионалната политика**
- **политиките в областта на транспорта и туризма**
- **политиките в областта на културата и образованието**

ПРОУЧВАНЕ

Този документ беше поискан от комисията на Европейския парламент по земеделие и развитие на селските райони.

АВТОР

Albert MASSOT

В сътрудничество с:

Nils DANKLEFSEN
Esther KRAMER
Gonçalo MACEDO
Ana Maria NOGUEIRA

РЕДАКТОРСКО СЪДЕЙСТВИЕ

Catherine MORVAN

ЕЗИК НА ТЕКСТА

Оригинал: FR.

Преводи: BG, CS, DA, DE, EL, EN, ES, ET, FI, FR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, SV.

ОТНОСНО РЕДАКТОРА

За осъществяване на връзка с отдел „Политики“ или за абониране за месечния му информационен бюлетин, моля, пишете на: poldep-cohesion@europarl.europa.eu.

Ръкописът е завършен през февруари 2010 г.
Брюксел, © Европейски парламент, 2010 г.

Този документ е на разположение в Интернет на следния адрес:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

ОПРОВЕРЖЕНИЕ

Настоящата докладна записка е на разположение в Интернет на адрес:
Отговорност за мненията, изразени в настоящия документ, носи изцяло авторът.
Въпросните мнения не отразяват непременно официалната позиция на Европейския парламент.

Възпроизвеждането и превеждането за нетърговски цели са разрешени при условие, че се посочва източникът и издателят получава предварително известие, както и копие.

**ГЕНЕРАЛНА ДИРЕКЦИЯ ПО ВЪТРЕШНИ ПОЛИТИКИ НА ЕС
ТЕМАТИЧЕН ОТДЕЛ "Б": СТРУКТУРНИ ПОЛИТИКИ И ПОЛИТИКА
НА СБЛИЖАВАНЕ**

Структурните политики и политиката на сближаване след Договора от Лисабон

Наръчник относно

- общата селскостопанска политика**
- общата политика в областта на рибарството**
- регионалната политика**
- политиките в областта на транспорта и туризма**
- политиките в областта на културата и образованието**

ПРОУЧВАНЕ

Кратко изложение:

Договорът от Лисабон очевидно има важни последици за структурните политики и политиката на сближаване. Настоящото проучване анализира промените, настъпващи в политиките, които са от компетентността на Дирекция Б на Генералната дирекция по вътрешни политики към Европейския парламент (от институционален, процедурен и финансов характер, както и по същество – правни основания).

СЪДЪРЖАНИЕ

СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА	5
1. ВЪВЕДЕНИЕ	7
1.1. Договорът от Лисабон и Европейският парламент	7
1.2. Прилагане на Договора от Лисабон: преходен период	9
2. ДОГОВОРЪТ ОТ ЛИСАБОН И СТРУКТУРНИТЕ ПОЛИТИКИ И ПОЛИТИКАТА НА СБЛИЖАВАНЕ	11
2.1. Обхват на бележката: структурни политики и политика на сближаване	11
2.2. Разпределяне на областите на компетентност в Съюза: принос на Договора от Лисабон	12
2.3. Правни последици от разпределянето на областите на компетентност за структурните политики и политиката на сближаване	17
3. ЗАКОНОДАТЕЛНИ ПРОМЕНИ В СТРУКТУРНИТЕ ПОЛИТИКИ И ПОЛИТИКАТА НА СБЛИЖАВАНЕ	23
3.1. Промени в правните основания и процедурите за вземане на решения	23
3.2. Законодателни промени в общата селскостопанска политика (членове 38 до 44 от ДФЕС)	24
3.3. Законодателни промени в общата политика в областта на рибарството (членове 38 до 44 от ДФЕС)	29
3.4. Законодателни промени в регионалната политика (член 3, параграфи 3 и 5 от ДЕС; членове 174 до 177 от ДФЕС)	30
3.5. Законодателни промени в общата политика в областта на транспорта (членове 90 до 100 от ДФЕС) и трансевропейските мрежи (членове 170 до 172 от ДФЕС)	33
3.6. Законодателни промени в политиките в областта на културата, образованието, младежта и спорта (членове 165 и 167 от ДФЕС)	35
3.7. Законодателни промени в политиката в областта на туризма (член 195 от ДФЕС)	37
3.8. Законодателни промени в международните споразумения, имащи отношение към структурните политики и политиката на сближаване (членове 207 и 218 от ДФЕС)	38
3.9. Нова типология на правните актове на Съюза: специален преглед на делегираните актове и актовете за изпълнение (членове 290 и 291 от ДФЕС)	42

3.10. Други законодателни промени с хоризонтален обхват: процедури за преразглеждане на Договорите (член 48 от ДЕС) и право на гражданска инициатива (член 11, параграф 4 от ДЕС и член 24 отДФЕС)	46
4. ПРОМЕНИ НА БЮДЖЕТНО РАВНИЩЕ	49
4.1. Значими последици за структурните политики и политиката на сближаване	49
4.2. Премахване на разграничението между ЗР и НР	50
4.3. Нова специална процедура за приемане на годишния бюджет	51
4.4. Консолидиране на многогодишната финансова рамка и на финансовата дисциплина вДФЕС	55
5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ: ОТНОСНО ПОСТЕПЕННОТО ПРИЛАГАНЕ НА ДОГОВОРА ОТ ЛИСАБОН	57

СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА

ЕО	Европейска общност
МФР	Многогодишна финансова рамка
МК	Междуправителствена конференция
СЕО	Съд на Европейските общности
ЗР	Задължителни разходи
НР	Незадължителни разходи
МЕРКОСУР	Бразилия, Парагвай, Уругвай и Аржентина
ОМК	Отворен метод на координация
ООП	Обща организация на пазарите
СТО	Световна търговска организация
РРО	Регионални риболовни организации
ОСП	Обща селскостопанска политика
Страни от АКТЬ	Държавите, подписали Конвенцията от Ломе (Африка, Карибския и Тихоокеанския басейн)
ОПОР	Обща политика в областта на рибарството
ОВППС	Обща външна политика и политика на сигурност
ОСП	Обща система за преференции
ОДУ	Общ допустим улов
ДЕО	Договор за създаване на Европейската общност
ДФЕС	Договор за функционирането на Европейския съюз
ДЕС	Договор за Европейския съюз
ЕС	Европейски съюз

1. ВЪВЕДЕНИЕ

1.1. Договорът от Лисабон и Европейският парламент

Договорът от Лисабон беше подписан на 13 декември 2007 г. от представители на 27-те държави-членки на Съюза. Той преработва основно *Договора за Европейския съюз* (ДЕС) и Договора за създаване на Европейската общност (наричан „*Договор за функционирането на Европейския съюз*“ - ДФЕС) ⁽¹⁾. В изпълнение на своя член 6 ⁽²⁾ новият договор беше ратифициран от държавите-членки и влезе в сила на *1 декември 2009 г.*, на първия ден от месеца след депозирането на последния ратификационен инструмент.

Въведените с Договора от Лисабон изменения възпроизвеждат повечето от нововъведенията на предишния проектодоговор за създаване на *Конституция за Европа*⁽³⁾. Договорът от Лисабон въвежда значителни изменения в общата институционална рамка (предоставяне на статут на институция на Европейския съвет; разширяване на правомощията на Комисията за инициатива и изпълнение; консолидиране на функциите на върховния представител за общата външна политика и политика на сигурност), а Европейският парламент е институцията, чиито правомощия се засилват в най-голяма степен.

Като единствена институция на ЕС, която се избира на всеобщи преки избори, Парламентът получава нови правомощия и нови инструменти, с които да даде глас на гражданите.

1.1.1. Нови законодателни правомощия по отношение на общите политики

Договорът от Лисабон укрепва законодателната роля на Европейския парламент. Оттук насетне процедурата за съвместно вземане на решения, която, с няколко изключения, поставя ЕП на равна нога със Съвета, става „*обикновена законодателна процедура*“. Тя вече обхваща *нови области*, чийто брой нараства от 44 на 85. Най-важни са тези на селското стопанство, рибарството, изпълнението на структурните фондове, общата търговска политика, енергийната сигурност, условията на процедурата за многостранно наблюдение с оглед на по-тясната икономическа координация, имиграцията, правосъдието и вътрешните работи, общественото здраве, интелектуалната собственост, създаването на европейско изследователско пространство, спорта, туризма и Правилника за длъжностните лица на ЕС.

¹ Договор от Лисабон: ОВ С306 от 17.12.2007 г. Консолидирани текстове на Договора за Европейския съюз (ДЕС) и на Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС): ОВ С115 от 9.5.2008 г. (<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1296&lang=fr>). За развитието на Договорите вж. също: http://europa.eu/abc/treaties/index_fr.htm.

² Стр. 135, ОВ С306 от 17.12.2007 г.

³ Договорът от Лисабон обаче вече не се нарича „Конституция“ и от него отпадат терминологията и символите от конституционен характер (европейски закон, министър на външните работи на ЕС, химн, знаме, мото, ден на Европа). Вместо да отменя договорите за ЕО и ЕС и да ги заменя, той ги изменя. Освен това, Договорът от Лисабон се въздържа от това да кодифицира принципа на предимство на правото на Съюза (което обоснова представянето на становище на правната служба на Съвета, приложено към Заключителния акт на Договора – Декларация №17). Текстът на Договора освен това не включва Хартата на основните права, ограничавайки се до това да се позове на нея в член 6, параграф 1 от ДЕС.

1.1.2. Нови правомощия по отношение на международните споразумения

Договорът от Лисабон също така предоставя на Европейския парламент нови законодателни правомощия по отношение на *международните споразумения*. Оттук насетне членовете на ЕП ще трябва да одобряват споразуменията, договорени от ЕС на многостранно или двустранно равнище (по въпросите на търговията, транспорта, рибарството, околната среда, изменението на климата и т.н.).

1.1.3. Нови бюджетни правомощия

Увеличават се и *бюджетните правомощия* на Европейския парламент. Предвид факта, че отпада предишното разграничение между „задължителни разходи“ и „незадължителни разходи“, занапред двата клона на бюджетния орган (Европейският парламент и Съветът) ще взимат съвместно решение за целия бюджет на Съюза. Договорът от Лисабон въвежда официално и *нова годишна бюджетна процедура*, и консолидира *многогодишната финансова рамка* в ДФЕС.

1.1.4. Нова институционална рамка

Новият договор включва и разпоредби относно широк спектър от въпроси, имащи пряко или непряко отношение към работата на Парламента:

- Заменя Европейската общност и Европейския съюз с нов *Съюз* ⁽⁴⁾ с *юридическа правосубектност* ⁽⁵⁾ във вътрешен и международен план ⁽⁶⁾;
- Премахва *структурата на стълбовете*, макар че запазва някои специални процедури в областта на общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС), включително политиката за отбрана;
- Консолидира *ценностите на Съюза*, които стават референтна рамка за бъдещите присъединявания към ЕС, както и за евентуалните санкции спрямо държавите-членки в случай на тежко и продължително нарушаване на тези ценности;
- Също така укрепва *гражданството на Съюза* ⁽⁷⁾ и *правата* на гражданите ⁽⁸⁾, включвайки сред тях *правото на петиция* до Европейския парламент ⁽⁹⁾ и *правото на гражданска инициатива* ⁽¹⁰⁾, която се превръща в инструмент за пряко участие в обществените дела на Съюза (точка 3.10.2 по-долу).
- Укрепва демократичния контрол, като разширява състава на Европейския парламент (с 18 допълнителни членове) и признава ролята на *националните парламенти* за доброто функциониране на Съюза ⁽¹¹⁾; с оглед на това им признава правото да се противопоставят на законодателните предложения на

⁴ Член 1, трета алинея от ДЕС.

⁵ Член 47 от ДЕС и Декларация № 24, приложена към Заключителния акт на Междуправителствената конференция, която прие Договора от Лисабон.

⁶ *Във вътрешен план* тази правосубектност ще се изрази в това, че Съюзът ще може да поеме договорната си отговорност (член 340 от ДФЕС) и ще притежава най-широката правоспособност в държавите-членки (член 335 от ДФЕС). Що се отнася до *международната правосубектност* на Съюза, тя ще се изрази във възможността му да сключва международни споразумения в неговите сфери на компетентност, в правото му да има делегации в трети страни и при международните организации (член 35 от ДЕС; член 221 от ДФЕС) и във външната му дейност (членове 21 до 46 от ДЕС) (по-конкретно търговската политика, сътрудничеството с трети страни, хуманитарната помощ и ОВППС).

⁷ Член 20 от ДФЕС.

⁸ Членове 18 до 24 от ДЕС.

⁹ Член 20, параграф 2, буква г) и член 24 от ДФЕС.

¹⁰ Член 11, параграф 4 от ДЕС и член 24 от ДФЕС.

¹¹ Член 12 от ДЕС и Протокол № 1.

Комисията, ако сметнат, че тези въпроси ще бъдат ръководени по-добре на национално равнище в съответствие с принципа на субсидиарност („механизъм за ранно предупреждение“) (точка 2.3.3 по-долу);

- Насърчава участието на *гражданското общество* в социално-икономическата, гражданската, професионалната и културната област ⁽¹²⁾; потвърждава принципа на *диалог* със социалните партньори ⁽¹³⁾, включвайки в него църквите и философските и неконфесионалните организации ⁽¹⁴⁾;
- Относно *типологията на правните актове* се прави ясно разграничение между законодателни актове (регламенти, директиви и решения), приети с обикновена или специална законодателна процедура, и незаконодателните актове; освен това Договорът от Лисабон съдържа нововъведения по отношение на делегираните актове и актовете за изпълнение („*комитология*“) (точка 3.9.2 по-долу);
- Накрая, Договорът от Лисабон предоставя на Парламента ново право да предлага *перезглеждане на Договорите* ⁽¹⁵⁾ и потвърждава *правото на доброволно оттегляне* на държава-членка ⁽¹⁶⁾.

1.2. Прилагане на Договора от Лисабон: преходен период

От влизането в сила на Договора от Лисабон и дори преди това европейските институции започнаха необходимите постъпки за определяне на новите законодателни процедури, евентуалните условия на междуинституционалното сътрудничество и презаглеждането на съответните действащи текстове.

Комисията представи *съобщение „омнибус“* относно последствията от влизането в сила на Договора за междуинституционалните механизми за вземане на решения, които са в ход. Това съобщение изброява законодателните предложения, по които работата не е приключила, изменяйки техните правни основания ⁽¹⁷⁾. Тя представи и съобщение относно новите *делегираните актове* (член 290 от ДФЕС) ⁽¹⁸⁾. Въз основа на това Съветът на председателите на комисии към ЕП и пленарният състав трябва да се произнесат относно рамката, която да се прилага в бъдеще спрямо законодателните делегации (точка 3.9.1 по-долу).

През декември 2009 г. беше подписана и първата *междуинституционална декларация* относно прилагането на член 291 от ДФЕС. В очакване на новата регулаторна рамка за *упражняване на изпълнителните правомощия* на Комисията, която се очаква да бъде приета принципно преди юни 2010 г., Европейският парламент, Съветът и Комисията решиха временно да запазят действащите правила на „*комитологията*“ ⁽¹⁹⁾.

¹² Член 300, параграф 2 от ДФЕС.

¹³ Член 152 от ДФЕС.

¹⁴ Член 17 от ДФЕС.

¹⁵ Член 48 от ДЕС.

¹⁶ Член 50 от ДЕС.

¹⁷ COM (2009) 665 от 2.12.2009 г.

¹⁸ COM (2009) 673 от 9.12.2009 г.

¹⁹ Декларация на Европейския парламент, Съвета и Комисията относно прилагането на член 291 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

От своя страна, Европейският парламент прие няколко *резолюции* с оглед на влизането в сила на новия договор:

- Относно *перспективите за развитие на гражданския диалог* (Т6-0007/2009 от 13.1.2009 г.). Доклад GRABOWSKA, INI/2008/2067 ⁽²⁰⁾.
- Относно *цялостното преразглеждане на Правилника за дейността на Европейския парламент* (Т6-0359/2009 от 6.5.2009 г.). Доклад CORBETT, REG/2007/2124 ⁽²¹⁾.
- Относно *новата роля и отговорности на Европейския парламент* (Т6-0373/2009 от 7.5.2009 г.). Доклад LEINEN, INI/2008/2063 ⁽²²⁾.
- Относно *въздействието на Договора от Лисабон върху развитието на институционалния баланс в Европейския съюз* (Т6-0387/2009 от 7.5.2009 г.). Доклад DEHAENE, INI/2008/2073 ⁽²³⁾.
- Относно *финансовите аспекти на Договора от Лисабон* (Т6-0374/2009 от 7.5.2009 г.). Доклад GUY-QUINT, INI/2008/2054 ⁽²⁴⁾.
- Относно *развитието на отношенията между Европейския парламент и националните парламенти* (Т6-0388/2009 от 7.5.2009 г.). Доклад BROK, INI/2008/2120 ⁽²⁵⁾.
- Относно *европейската гражданска инициатива* (Т6-0389/2009 от 7.5.2009 г.). Доклад KAUFMANN, INI/2008/2169 ⁽²⁶⁾.
- Относно *временните процедурни насоки по бюджетни въпроси с оглед на влизането в сила на Договора от Лисабон* (Т7-0067/2009 от 12.11.2009 г.). Доклад LAMASSOURE, INI/2009/2168 ⁽²⁷⁾.
- Относно *адаптирането на Правилника за дейността към Договора от Лисабон* (Т7-0088/2009 от 25.11.2009 г.). Доклад MARTIN, REG/2009/2062 ⁽²⁸⁾.
- Относно *необходимото подобрене на правната рамка за достъп до документи* (Т7-0116/2009). Обща резолюция, внесена вследствие на въпроси с искане за устен отговор О-0122/2009 до Съвета и О-0123/2009 до Комисията ⁽²⁹⁾.
- Относно *преразглеждането на Рамковото споразумение между Парламента и Комисията за следващия парламентарен мандат*. Резолюция от 9.2.2010 г. RSP/2010/2519 ⁽³⁰⁾.

В този контекст се предвижда също по време на сесията през април 2010 г. пленарният състав да приеме резолюция относно *правото на делегиране на законодателни правомощия*. Доклад SZAJER, INI/2010/2021 ⁽³¹⁾.

²⁰ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608922¬iceType=null&language=fr>

²¹ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5491432>.

²² <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608622¬iceType=null&language=fr>

²³ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5609042¬iceType=null&language=fr>

²⁴ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608282¬iceType=null&language=fr>

²⁵ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5636922¬iceType=null&language=fr>

²⁶ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5665862¬iceType=null&language=fr>

²⁷ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5817052¬iceType=null&language=fr>

²⁸ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5786912¬iceType=null&language=fr>

²⁹ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5822882>.

³⁰ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5838672>.

³¹ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5840472>.

2. ДОГОВОРЪТ ОТ ЛИСАБОН И СТРУКТУРНИТЕ ПОЛИТИКИ И ПОЛИТИКАТА НА СБЛИЖАВАНЕ

2.1. Обхват на бележката: структурни политики и политика на сближаване

Новите консолидирани договори налагат значителни промени *в общите политики като цяло*. Настоящата бележка обаче ще се ограничи до анализ на структурните политики и политиката на сближаване. За тази цел е запазено определението на Европейския парламент за „структурни политики и политика на сближаване“ на организационно равнище (за които днес отговарят Дирекция Б на ГД по вътрешни политики към ЕП и по-конкретно секретариатите на съответните парламентарни комисии и Тематичен отдел Б), а именно:

- общата селскостопанска политика,
- общата политика в областта на рибарството,
- регионалната политика,
- политиката в областта на транспорта,
- политиките в областта на културата, образованието, младежта и спорта,
- и накрая, политиката в областта на туризма.

Член 3 от ДЕС отново определя *целите на Съюза*. Той потвърждава създаването на вътрешен пазар (член 3, параграф 3 от ДЕС) и на икономически и паричен съюз, които да позволят балансиран икономически растеж и ценова стабилност. Той също така потвърждава, че Съюзът работи за силно конкурентна *социална пазарна икономика*, която има за цел пълна заетост, социален прогрес и високо равнище на защита и подобряване качеството на околната среда. Този *европейски модел на социална пазарна икономика* трябва да се основава на устойчивото развитие, насърчаването на научния и техническия прогрес, икономическото, социалното и териториалното сближаване, както и солидарността между държавите-членки. На тази основа структурните политики и политиката на сближаване се превръщат в ключови инструменти за бъдещето на Съюза, особено в сегашната ситуация с оглед на икономическото възстановяване.

Освен това, вярно е, че Конвентът, натоварен със задачата да състави проекта за Конституция за Европа, ограничи работата си до *институционалните и процедурните въпроси*, а актуализирането на *материалните правила на политиките* не бяха част от неговия мандат. На държавите-членки обаче не беше наложено това ограничение по време на МК и те упражниха правомощията си в няколко области, и по-конкретно по отношение на някои структурни политики и аспекти на политиката на сближаване: регионалната политика (точка 3.4 *по-долу*), транспорта (точка 3.5 *по-долу*), спорта (точка 3.6.1 *по-долу*) и туризма (точка 3.7 *по-долу*). Тези промени в съдържанието на общите политики в крайна сметка бяха възпроизведени в ДФЕС.

В този контекст обхватът на работата на *парламентарните комисии*, компетентни за структурните политики и политиката на сближаване (*селско стопанство и развитие на селските райони; рибарство; регионално развитие; култура и образование; и транспорт и туризъм*) ще претърпи коренни промени на законодателно, изпълнително и финансово равнище, както и по отношение на международните споразумения ⁽³²⁾.

В същото време тези промени ще бъдат много различни за всяка отделна политика, в зависимост най-вече от характера на *компетентността, предоставена на Съюза* от държавите-членки във всяка една област.

2.2. Разпределяне на областите на компетентност в Съюза: принос на Договора от Лисабон

Принципът на предоставената компетентност определя границите на компетентност на Съюза ⁽³³⁾. По силата на този принцип Съюзът действа единствено в границите на компетентност, която държавите-членки са му предоставили с Договорите, с оглед постигането на поставените цели ⁽³⁴⁾. Всяка компетентност, която не е предоставена на Съюза, принадлежи на държавите-членки ⁽³⁵⁾.

В този контекст дял I от ДФЕС въвежда *обща типология на компетентността* на Съюза на равнище вторично право от първа степен (законодателни актове и договорни актове). Тази типология се основава на *три категории*, помествайки за всяка една от тях списък на съответните области или политики в зависимост от равнището на интеграция. Тези категории са *изключителна компетентност, споделена компетентност* и компетентност за *координиране, оказване на подкрепа или допълване* на действията на държавите-членки ⁽³⁶⁾.

2.2.1. Изключителна компетентност на Съюза

В областите от изключителна компетентност само Съюзът може да законодателства и да приема правно обвързващи актове ⁽³⁷⁾. В този случай държавите-членки имат тази възможност единствено ако са оправомощени за това от Съюза или с цел прилагането на актовете на Съюза. Изключителната компетентност освен това не може да бъде обявена за нищожна и не е обратима, дори ако Съюзът се въздържа да я използва, за разлика от споделената компетентност (точка 2.2.2 по-долу) ⁽³⁸⁾.

³² Предишна бележка на Тематичен отдел Б анализира въздействието на предишния Конституционен договор върху същите области: „Конституционният договор и структурните политики и политиката на сближаване“, IP/V/COMM/NT/2006_02, PE 369.037, 29.5.2006 г. Публикувана е на всички езици: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/searchPerform.do?page=59&language=FR>.

Тематичен отдел Б благодари на секретариатите на съответните парламентарни комисии за приноса им към редакцията на настоящото проучване.

³³ Член 5, параграф 1 от ДЕС и член 7 от ДФЕС.

³⁴ Член 5, параграф 2 от ДФЕС.

³⁵ Член 5, параграф 2 от ДФЕС и Декларация 18, приложена към Заключителния акт на Междуправителствената конференция, която прие Договора от Лисабон.

³⁶ Освен това в Договора от Лисабон бяха включени няколко протокола и/или декларации, с които да се разясни разграничаването и упражняването на компетентността: вж. Протокол № 26 относно услугите от общ интерес; Декларации № 13 и 14 относно ОВППС; Декларация № 18 относно разграничаването на областите на компетентност; и накрая, Декларация № 24 относно юридическата правосубектност на Съюза. Трябва обаче да се напомни, че декларациите сами по себе си нямат задължителна правна сила.

³⁷ Член 2, параграф 1 от ДФЕС. По този въпрос вж. становището на CEO 1/75 от 11 ноември 1975 г., Recueil, стр. 1355.

³⁸ CEO, 14 декември 1971, Дело 7/71, Комисията срещу Франция, Recueil, стр. 1003.

Член 3 от ДФЕС изброява областите на изключителна компетентност:

- създаването на *митнически съюз* ⁽³⁹⁾;
- установяването и прилагането на *обща търговска политика* ⁽⁴⁰⁾;
- установяването и прилагането на *правила относно конкуренцията*, необходими за функциониране на вътрешния пазар ⁽⁴¹⁾;
- *паричната политика* след приемането на еврото ⁽⁴²⁾;
- *опазването на морските биологични ресурси* в рамките на общата политика в областта на рибарството (ОПОР) ⁽⁴³⁾;
- и последно, Съюзът разполага с изключителна компетентност за сключване на *международни споразумения* ⁽⁴⁴⁾, когато това е предвидено в законодателен акт на Съюза или е необходимо, за да му позволи да упражнява своята вътрешна компетентност, или доколкото може да засегне общите правила или да промени техния обхват ⁽⁴⁵⁾.

2.2.2. Споделена компетентност на Съюза

Когато Договорите предоставят на Съюза *споделена* с държавите-членки *или конкурентна компетентност*, Съюзът и държавите-членки могат да законодателстват и да приемат правно обвързващи актове в съответната област ⁽⁴⁶⁾. Споделената компетентност се характеризира с постепенното отпадане на компетентността на държавите в хода на упражняването на компетентността на Съюза.

На това основание държавите-членки могат да упражняват своята компетентност, доколкото Съюзът не е упражнил своята ⁽⁴⁷⁾, но и в случай че Съюзът е решил да прекрати упражняването ѝ. Последната ситуация може да възникне, когато

³⁹ Член 3, параграф 1, буква а) от ДФЕС. Обхватът, условията и редът за упражняване на тази компетентност са определени от членове 28 до 37 от ДФЕС.

⁴⁰ Член 3, параграф 1, буква д) от ДФЕС. Обхватът, условията и редът за упражняване на тази компетентност са определени от член 207 от ДФЕС. Трябва да се отбележи, че общата търговска политика (ОТП) е необходимо допълнение на посочения по-горе митнически съюз – член 3, параграф 1, буква а) (СОЕ, Становище 1/75 от 11 ноември 1975 г., цитирано по-горе).

⁴¹ Член 3, параграф 1, буква б) от ДФЕС. Обхватът, условията и редът за упражняване на тази компетентност са определени от членове 101 до 109 от ДФЕС.

⁴² Член 3, параграф 1, буква в) от ДФЕС. Обхватът, условията и редът за упражняване на тази компетентност са определени от членове 105 и следв. от ДФЕС.

⁴³ Член 3, параграф 1, буква г) от ДФЕС. Изключителна компетентност, основана на дълга съдебна практика: CEO, 5.5.1981 г., Дело 804/79, Recueil 1045, точка 17; CEO, 16.1.2003 г., *Annie Pansard и други*, Дело C-265/01, Recueil 2003, стр. I-683. Обхватът, условията и редът за упражняване на тази компетентност са определени от член 43, параграф 3 от ДФЕС.

⁴⁴ Международните споразумения са неразделна част от общностното право съгласно съдебната практика (CEO, 30 април 1974 г., Дело 181/73, *Haegeman*, Recueil, стр. 459); същото се отнася и за актовете, приети въз основа на тези споразумения от институциите, които те създават (CEO, 5 февруари 1976 г., Дело 87/75, *Bresciani*; CEO, 20 септември 1990 г., Дело C-192/89, *Sevince*).

⁴⁵ Член 3, параграф 2 от ДФЕС. Текстът на този член прави разлика между *изрична външна компетентност* (изрично предоставена от Договорите) и *подразбираща се външна компетентност* (произтичаща по подразбиране от наличието на вътрешна компетентност) – разграничение, установено от дълга съдебна практика. Обхватът, условията и редът за упражняване на компетентността относно международните споразумения са определени от член 207, параграфи 3, 4 и 5, както и от членове 216 и следв. от ДФЕС. Международните споразумения от първия стълб се договарят и сключват в съответствие с процедурата, установена в член 218, параграф 6 от ДФЕС.

⁴⁶ Член 2, параграф 2 от ДФЕС. Освен това, когато Съюзът провежда дейност в определена област от споделена компетентност, приложното поле на това упражняване на компетентност обхваща само уредените от въпросния акт на Съюза елементи и следователно не обхваща цялата област (Протокол № 25).

⁴⁷ Вече установен от CEO принцип (CEO, 16 февруари 1978 г., Дело 61/77, *Комисията срещу Ирландия*, Recueil, стр. 417).

компетентните институции на Съюза решат да отменят законодателен акт, в частност за да гарантират по-добре спазването на принципите на субсидиарност и пропорционалност⁽⁴⁸⁾. Следователно, споделената компетентност е *обратима*, за разлика от изключителната компетентност, чийто общностен характер произтича от самия ДФЕС и следователно може да бъде оспорена само чрез неговото преразглеждане (точка 2.2.1 *по-горе*). Освен това, след Договора от Лисабон общностният законодател ще трябва, в съответствие с Протокол № 2 относно прилагането на *принципите на субсидиарност и пропорционалност*, да докаже, че критериите, определени в член 5, параграф 3 от ДЕС (а именно, неспособност на държавите-членки да постигнат целта в достатъчна степен и възможност тя да бъде постигната по-добре на общностно равнище) са от полза за Съюза. Следователно доказателствената тежест пада върху Съюза (и в частност върху Комисията).

Към тази конкурентна система спадат всички области, които не са посочени в членове 3 и 6 от ДФЕС (изключителна и допълваща компетентност). Член 4, параграф 2 от ДФЕС посочва в частност:

- *вътрешния пазар*⁽⁴⁹⁾ (с изключение на установяването на правила относно конкуренцията в рамките на вътрешния пазар, което попада в изключителната компетентност)⁽⁵⁰⁾;
- определянето на минимални норми за *социалната политика*⁽⁵¹⁾; за останалото Съюзът разполага само с компетентност за координиране, оказване на подкрепа и допълване⁽⁵²⁾;
- *икономическото, социалното и териториалното сближаване*⁽⁵³⁾;
- *земеделието и рибарството*⁽⁵⁴⁾, с изключение на опазването на морските биологични ресурси, които попадат в изключителната компетентност (*вж.* точка 2.2.1 *по-горе*);
- *околната среда*⁽⁵⁵⁾;
- *защитата на потребителите*⁽⁵⁶⁾;
- *транспорта*⁽⁵⁷⁾;
- *трансевропейските мрежи*⁽⁵⁸⁾;
- *енергетиката*⁽⁵⁹⁾ – област, която досега спадаше към категорията на компетентността за оказване на подкрепа, координиране и допълване;

⁴⁸ Декларация 18, приложена към Заключителния акт на Междуправителствената конференция, която прие Договора от Лисабон. Трябва обаче отново да се напомни, че декларациите сами по себе си нямат задължителна правна сила.

⁴⁹ Член 4, параграф 2, буква а) от ДФЕС. Обхватът, условията и редът за упражняване на тази компетентност са определени от членове 26 и 27 от ДФЕС.

⁵⁰ Член 3, параграф 1, буква б) от ДФЕС (*вж.* точка 2.2.1 *по-горе*) и Протокол № 27.

⁵¹ Член 4, параграф 2, буква б) от ДФЕС. Обхватът, условията и редът за упражняване на тази компетентност са определени от членове 151 и следв. от ДФЕС.

⁵² Член 153 от ДФЕС.

⁵³ Член 4, параграф 2, буква в) от ДФЕС. Обхватът, условията и редът за упражняване на тази компетентност са определени от членове 174 до 178 от ДФЕС, както и от Протокол № 28.

⁵⁴ Член 4, параграф 2, буква г) от ДФЕС. Обхватът, условията и редът за упражняване на тази компетентност са определени от членове 38 и следв. от ДФЕС. Някои забележки относно ОСП и общата политика в областта на рибарството са включени в точка 2.3 (*по-горе*).

⁵⁵ Член 4, параграф 2, буква д) от ДФЕС. Обхватът, условията и редът за упражняване на тази компетентност са определени от членове 191 и следв. от ДФЕС.

⁵⁶ Член 4, параграф 2, буква е) от ДФЕС. Обхватът, условията и редът за упражняване на тази компетентност са определени от член 169 от ДФЕС.

⁵⁷ Член 4, параграф 2, буква ж) от ДФЕС. Обхватът, условията и редът за упражняване на тази компетентност са определени от членове 90 и следв. от ДФЕС.

⁵⁸ Член 4, параграф 2, буква з) от ДФЕС. Обхватът, условията и редът за упражняване на тази компетентност са определени от членове 170 до 172 от ДФЕС.

⁵⁹ Член 4, параграф 2, буква и) от ДФЕС. Обхватът, условията и редът за упражняване на тази компетентност са определени от член 194 от ДФЕС.

- *пространството на свобода, сигурност и правосъдие* ⁽⁶⁰⁾;
- определянето на *норми за сигурност в областта на общественото здраве* ⁽⁶¹⁾, за останалото дейността на Съюза в тази област цели главно да допълни политиката на държавите или да насърчи сътрудничеството между тях ⁽⁶²⁾;
- накрая, ДФЕС признава компетентността на Съюза да предприема действия в областите на *научните изследвания, технологичното развитие и космическото пространство* ⁽⁶³⁾, както и на *хуманитарната помощ* ⁽⁶⁴⁾, но припомня, че упражняването на тази компетентност не може да възпрепятства държавите-членки да упражнява своята компетентност: следователно става дума по-скоро за действия за допълване, отколкото за споделена компетентност *stricto sensu* ⁽⁶⁵⁾.

2.2.3. Компетентност на Съюза за оказване на подкрепа, координиране и допълване

В някои области Съюзът разполага с компетентност да предприема действия за *подкрепа, координиране или допълване на действията на държавите-членки*, без обаче да замества тяхната компетентност в тези области ⁽⁶⁶⁾. Правно обвързващите актове на Съюза в тези области не могат да налагат хармонизиране на законовите и подзаконовите разпоредби на държавите-членки, доколкото подобни инициативи влизат в предишната категория на споделената компетентност (точка 2.2.2 *по-горе*).

Няколко аспекта на компетентността, предоставена на Съюза с ДФЕС, спадат към тази категория (*член 6 от ДФЕС*):

- *опазването и подобряването на човешкото здраве* ⁽⁶⁷⁾;
- *промишлеността* ⁽⁶⁸⁾;
- *културата* ⁽⁶⁹⁾;
- *туризмът* ⁽⁷⁰⁾;
- *образованието, професионалното обучение, младежта и спорта* ⁽⁷¹⁾;
- *гражданската защита* ⁽⁷²⁾;
- и накрая, *административното сътрудничество* ⁽⁷³⁾.

⁶⁰ Член 4, параграф 2, буква й) от ДФЕС. Обхватът, условията и редът за упражняване на тази компетентност са определени от членове 67 и следв. от ДФЕС. В настоящата ситуация следва да се прави разграничение в тази област: от една страна, аспектите, включени в общностния стълб (политика в областта на имиграцията, визите, предоставянето на убежище или на достиженията на правото от Шенген като цяло) попадат твърдо в споделената компетентност; от друга страна, полицейското и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси (членове 82 и следв. от ДФЕС), трябва по-скоро да бъде включено в допълващата компетентност.

⁶¹ Член 4, параграф 2, буква к) от ДФЕС.

⁶² Член 168, параграфи 1 и 2 от ДФЕС.

⁶³ Член 4, параграф 3 от ДФЕС. Обхватът, условията и редът за упражняване на тази компетентност са определени от членове 179 и следв. от ДФЕС.

⁶⁴ Член 4, параграф 4 от ДФЕС. Обхватът, условията и редът за упражняване на тази компетентност са определени от член 214 от ДФЕС.

⁶⁵ Член 180 и член 214, параграф 1 от ДФЕС.

⁶⁶ Член 2, параграф 5 от ДФЕС.

⁶⁷ Член 6, буква а) от ДФЕС. Обхватът, условията и редът за упражняване на тази компетентност са определени от член 168, параграфи 1 и 2 от ДФЕС.

⁶⁸ Член 6, буква б) от ДФЕС. Обхватът, условията и редът за упражняване на тази компетентност са определени от член 173 от ДФЕС.

⁶⁹ Член 6, буква в) от ДФЕС. Обхватът, условията и редът за упражняване на тази компетентност са определени от член 167 от ДФЕС.

⁷⁰ Член 6, буква г) от ДФЕС. Обхватът, условията и редът за упражняване на тази компетентност са определени от член 195 от ДФЕС.

⁷¹ Член 6, буква д) от ДФЕС. Обхватът, условията и редът за упражняване на тази компетентност са определени от членове 165 и 166 от ДФЕС.

⁷² Член 6, буква е) от ДФЕС. Обхватът, условията и редът за упражняване на тази компетентност са определени от член 196 от ДФЕС.

2.2.4. Друга компетентност на Съюза

Трябва да се отбележи, че ДФЕС разграничава още една, четвърта категория компетентност на Съюза, тази за *координиране на икономическите, социалните и политиките по заетостта на държавите-членки*, която определя общите насоки и водещите линии в тези области ⁽⁷⁴⁾. Според нас става въпрос по-скоро за компетентност за координиране, която следва да бъде включена в допълващата компетентност, отколкото за отделна категория. Следва да се отбележи, че координирането на икономическите, социалните и политиките по заетостта ще се превърне в ключов елемент с оглед на излизането от кризата и установяването на ново икономическо управление в Съюза (Стратегия 2020) ⁽⁷⁵⁾.

- Що се отнася до *икономическата политика* ⁽⁷⁶⁾, Съветът може да приема препоръки, определящи общите насоки на националните политики ⁽⁷⁷⁾ и особено когато те могат да нарушат правилното функциониране на ИПС ⁽⁷⁸⁾. Освен това, Комисията и Съветът имат правомощието да упражняват надзор над икономическото развитие във всяка държава-членка и в Съюза, както и съответствието на икономическите политики с определените преди това общи насоки. В този контекст, институциите на Съюза могат да бъдат принудени да приложат процедурата, предвидена в случай на прекомерен дефицит ⁽⁷⁹⁾, но могат и да отпуснат финансова помощ на държава-членка, която се сблъсква със сериозни трудности ⁽⁸⁰⁾.
- Същото се отнася и за *заетостта*, тъй като Съюзът може да допринесе за постигане на високо ниво на заетост, насърчавайки сътрудничеството между държавите-членки и подпомагайки или, при необходимост, допълвайки техните действия ⁽⁸¹⁾.
- Що се отнася до *социалната политика* в по-широк смисъл, Съюзът има правомощието да подпомага и допълва действията на държавите-членки ⁽⁸²⁾. За тази цел, Парламентът и Съветът могат да приемат мерки за насърчване на сътрудничеството между държавите-членки, и дори могат да приемат, посредством директиви, минимални изисквания, които следва да бъдат приложени постепенно ⁽⁸³⁾.

⁷³ Член 6, буква ж) от ДФЕС. Обхватът, условията и редът за упражняване на тази компетентност са определени от член 197 от ДФЕС.

⁷⁴ Член 2, параграф 3 и член 5 от ДФЕС.

⁷⁵ СОМ (2009) 647 от 24.11.2009 г. В рамките на определянето на *Стратегията 2020* (която ще замени Дневния ред от Лисабон през 2010 г.), структурните политики и политиката на сближаване трябва да играят ключова роля в един нов модел на по-устойчив растеж, основаващ в по-голяма степен на икономиката, основана на знанието.

⁷⁶ Член 5 от ДЕС и членове 120 и следв. от ДФЕС.

⁷⁷ Член 121, параграф 2 от ДФЕС. Съветът трябва да информира Парламента за своята препоръка.

⁷⁸ Член 121, параграф 4 от ДФЕС (*„Когато се установи (...) че икономическите политики на дадена държава-членка (...) могат да нарушат правилното функциониране на икономическия и паричен съюз, Комисията може да отправи предупреждение до съответната държава-членка. Съветът, по препоръка на Комисията, може да отправи необходимите препоръки до съответната държава-членка“*).

⁷⁹ Член 126 от ДФЕС и Протокол № 12.

⁸⁰ Член 122, параграф 2 от ДФЕС. Трябва да се отбележи, че намесата на Съюза във връзка с гръцката криза (февруари 2010 г.) се основаваше на новите член 121, параграф 4 и член 122, параграф 2 от ДФЕС. Последната разпоредба в частност позволи изготвянето на специфичен спасителен план в подкрепа на гръцката икономика.

⁸¹ Член 147, параграф 1 от ДФЕС.

⁸² Член 153, параграф 1 от ДФЕС.

⁸³ Член 153, параграф 2 от ДФЕС. Член 156 от ДФЕС включва също отворения метод на координация (ОМК).

Накрая, трябва да се отбележи, че компетентността по отношение на ОВППС и на отбраната не е включена в нито една от категориите наДФЕС.

2.3. Правни последици от разпределянето на областите на компетентност за структурните политики и политиката на сближаване

В зависимост от нивото на наднационална интеграция за всяка област, създадената с Договора от Лисабон типология на компетентността има различни последици за структурните политики и политиката на сближаване, както и за работата на съответните парламентарни комисии⁽⁸⁴⁾.

По-голямата част от структурните политики и политиката на сближаване спада към категорията на *споделената компетентност*:

- *регионалната политика* (от областта на икономическото, социалното и териториалното сближаване, възложена на *комисията по регионално развитие – REGI*);
- *общата селскостопанска политика* – ОСП (област, която е под отговорността на *комисията по земеделие и развитие на селските райони – AGRI*);
- *общата политика в областта на рибарството* – ОПОР, с изключение на опазването на морските биологични ресурси, което попада в изключителната компетентност (област, възложена на *комисията по рибно стопанство – PECH*);
- и *политиката в областта на транспорта*, както и създаването и развитието на *трансевропейските мрежи* (области, възложени на *комисията по транспорт и туризъм – TRAN*).

Втора група от политики попада в *компетентността за оказване на подкрепа, координиране и допълване*:

- *културата, образованието, младежта и спортът* (области, възложени на *комисията по култура и образование – CULT*⁽⁸⁵⁾);
- *туризмът* (под отговорността на *комисията по транспорт и туризъм – TRAN*).

И последно, *изключителната компетентност* на Съюза има последици за структурните политики и политиката на сближаване на две равнища:

- *опазването на морските биологични ресурси* в рамките на общата политика в областта на рибарството (ОПОР); всъщност признаването на тази изключителна отговорност от страна наДФЕС само официализира съдебната практика на СЕО⁽⁸⁶⁾.

⁸⁴ За правомощията и отговорностите на постоянните парламентарни комисии вж. приложение VII към Правилника за дейността на Европейския парламент, стр. 135 (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+V0//FR&language=FR>).

⁸⁵ За сметка на това професионалното обучение спада към отговорностите на комисията по заетост и социални въпрос (вж. приложение VII, точка VII от Правилника за дейността на Европейския парламент).

⁸⁶ СЕО, 5 май 1981 г., Дело 804/79, *Комисията срещу RU*, Recueil, стр. 1045.

- *международните споразумения с една или няколко трети страни или международни организации; те имат непряко отношение към някои структурни политики и аспекти на политиката на сближаване и съответните парламентарни комисии, а именно: транспорта* ⁽⁸⁷⁾, *културата и образованието* ⁽⁸⁸⁾, *земеделието* ⁽⁸⁹⁾ и *рибарството* ⁽⁹⁰⁾.

2.3.1. Споделена компетентност или изключителна компетентност: „сиви зони“

В обхвата на изключителната компетентност следва да бъдат направени разграничения в няколко отношения. Най-напред, трябва да се отбележи съществуването на „сиви зони“ в няколко структурни политики и аспекти на политиката на сближаване:

- а) Относно селското стопанство, Договорът от Лисабон напълно изважда ОСП от тази категория противно на общото мнение на теорията, правните служби на Комисията ⁽⁹¹⁾ и съдебната практика ⁽⁹²⁾, които досега смятаха, че пазарната политика (първи стълб на ОСП) е от изключителната компетентност на Съюза. Несъмнено тази промяна в характера стана възможна след преминаването от ориентирана към цените към основана на помощите ОСП след 1992 г. В същото време, изглежда малко вероятно *фиксирането на цените на селскостопанските продукти*, поне на етап производство, да попада в споделената компетентност. При мерките за публична интервенция, установени от *общата организация на единния пазара (ООП)* ⁽⁹³⁾, държавите нямат никаква свобода на действие, за разлика от останалите механизми от първия стълб на ОСП (помощи, квоти, частно складиране, правила за предлагане на пазара и т.н.), където рамката далеч не е еднаква и националните администрации разполагат с широки правомощия при прилагането (принцип на гъвкавост при управлението). Същото се отнася и за ориентировъчните и производствените цени при някои продукти на *рибарството* ⁽⁹⁴⁾. По отношение на цените обаче е налице изключителна компетентност, която е такава не по своя характер, а в резултат

⁸⁷ Член 207, параграф 5 от ДФЕС, който препраща към членове 90 до 100 и член 218 от ДФЕС. Приложение VII към Правилника за дейността на Европейския парламент (точка XI, стр. 140) възлага *„отношенията с международни транспортни организации“* на комисията по транспорт и туризъм.

⁸⁸ Член 207, параграф 4, букви а) и б) от ДФЕС. Приложение VII към Правилника за дейността на Европейския парламент (точка XV, стр. 141) възлага *„сътрудничеството с трети страни в областта на културата и образованието и отношенията със съответните международни организации и институции“* на комисията по култура и образование.

⁸⁹ Споразуменията от Уругвайския кръг на СТО, и по-конкретно Споразумението за селското стопанство, уреждат търговията със селскостопански продукти. Тези многостранни споразумения са от компетентността на общата търговска политика и, също така, на парламентарната комисия по международна търговия – INTA (приложение VII към Правилника за дейността на Европейския парламент, точка III, стр. 136). Комисията по земеделие и развитие на селските райони – AGRI – няма конкретни правомощия и отговорности в тази област (приложение VII към Правилника за дейността на Европейския парламент, точка XIII, стр. 140). Въпреки това, предвид тежестта на преговорите в областта на селското стопанство в рамките на СТО, тя е тясно свързана с работата на комисия INTA.

⁹⁰ Споразуменията в областта на рибарството са включени в процедурата по член 218, параграф 6, буква а), в) от ДФЕС, с одобрение от Европейския парламент (точка 3.8 *по-долу*). Приложение VII към Правилника за дейността на Европейския парламент (точка XIV, стр. 141) възлага на комисията по рибно стопанство (PECH) въпроса за *„международните споразумения в областта на рибното стопанство“*.

⁹¹ Съобщение относно субсидиарността (SEC (1992) 1990 от 27.10.1992 г.).

⁹² CEO, 23 януари 1975 г., *Galli*, Дело 31/74, Recueil 47; 14 юли 1994 г., *Rustica Semences*, Дело C-438/92, Recueil I-3528.

⁹³ Регламент (ЕО) № 1234/2007, ОВ L 299 от 16.11.2007 г. (част II, дял I Интервенционни мерки). Вж. по-конкретно член 2, буква в) (определение за „цена“), член 6 (Обхват), член 8 (Референтни цени) и член 18 и следв. (Интервенционна цена).

⁹⁴ Регламент (ЕО) № 104/2000, ОВ L 17 от 21.1.2000 г. (част IV – дял I). Цените за пазарната 2010 година бяха определени с Регламент (ЕО) № 1212/2009 (ОВ L 327 от 12.12.2009 г.).

на упражняването ѝ⁹⁵). Това разграничение, което се потвърждава от разпределянето на областите на компетентност в ДФЕС, е от голямо значение за бъдещето на ОСП и на ОПОР: предвид факта, че изключителната компетентност, произтичаща от задействие на правомощията на европейския законодател, е с по-малка сила от тази, която произтича директно от Договора, по отношение на цените е налице *възможна обратимост*, ако европейските институции искат това и не използват своите нормативни правомощия (обратимост, която може дори да се впише в процеса на *рениационализация на ОСП и ОПОР*). Следователно, от гледна точка на обратимостта няма голяма разлика между споделената компетентност и изключителната компетентност в резултат на упражняването ѝ.

- б) От друга страна, външните аспекти на ОСП и на общата политика в областта на рибарството могат да бъдат повлияни от *общата търговска политика* (ОТП), която от своя страна попада в изключителната компетентност. Разпределянето на областите между ОСП и търговската политика беше определено от Съда в неговото становище 1/94 относно Световната търговска организация (СТО)⁹⁶. Участието в многостранна система за регулиране на търговията произтича от член 207 от ДФЕС (ОТП), но вътрешните мерки за управление на тази система трябва да бъдат приемани въз основа на член 43 от ДФЕС (земеделие и рибарство). В тази рамка бяха разработени няколко механизма на ОСП единствено в рамките на СТО⁹⁷: лицензии за внос и износ, мита и налози, възстановявания при износ, управление на квоти, предпазни мерки и т.н. *Общата организация на пазарите в сектора на рибните продукти и продуктите от аквакултури*⁹⁸ разработва подобни механизми за търговията с трети страни, като митническа система, референтни цени или предпазни мерки.
- в) И последно, ОСП и общата политика в областта на рибарството се ползват от специфична система в областта на *политиката за конкуренцията*⁹⁹. С разширяване на приложното поле на разпоредбите на член 3, параграф 1, точка б) от ДФЕС, тези правила за конкуренцията, приложими към селскостопанските и рибните продукти, биха се причислили към изключителната компетентност.

В заключение, към компетентността на Общността по отношение на селското стопанство и рибарството след Договора от Лисабон не може да се подходи едностранчиво. Отговорът трябва да вземе под внимание *многообразието на аспектите* на ОСП и на ОПОР¹⁰⁰. От тази гледна точка, вторият стълб на ОСП (развитие на селските райони), структурните помощи в областта на рибарството или помощите от първия стълб на ОСП¹⁰¹ със сигурност попадат в обхвата на споделената компетентност. Но интервенционните цени, външният аспект или системата на конкуренция в рамките на ОСП, както и опазването на рибните ресурси, цените или

⁹⁵ „Задействането от страна на Общността на нормативната ѝ компетентност доведе до драстично намаляване на останалата свобода на действие, с която разполагаха държавите-членки, в резултат на което те вече не можеха да законодателстват в съответната област“ (Blumann, С. „ОСП и Договорът от Лисабон“, Европейски парламент – Тематичен отдел Б, Проучване IP/B/AGRI/IC2008-061, PE 408.952, точка 1.1, стр. 3, Брюксел (<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=fr&file=23410>)).

⁹⁶ СЕО, Становище 1/94 от 15 ноември 1994 г., Recueil I-5267.

⁹⁷ Регламент (ЕО) № 1234/2007, цитиран по-горе (част III. Търговия с трети страни).

⁹⁸ Регламент (ЕО) № 104/2000, цитиран по-горе (дял V).

⁹⁹ Член 42 от ДФЕС. Вж. точка 3.2.2 по-долу.

¹⁰⁰ Blumann, С. op.cit.: „ОСП и Договорът от Лисабон“, Проучване IP/B/AGRI/IC2008-061, PE 408.952, 1.1, стр. 4 (<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=fr&file=23410>)).

¹⁰¹ Регламент (ЕО) № 72/2009, ОВ L 30 от 31.1.2009 г.

международните споразумения в областта на рибарството, се отнасят по-скоро към изключителната компетентност.

2.3.2. Размити граници по отношение на целите и областите

Трябва също да отбележим, че границите между отделните области не винаги са очевидни, изчерпвайки донякъде разпределянето на областите на компетентност, установено с ДФЕС:

- а) Самият договор, освен че изброява областите на компетентност, на места определя цели или хоризонтални принципи. Тези цели следва да се интегрират в определянето и прилагането на цялостните политики и действия на Съюза, и по-конкретно в рамката на политиките от споделена компетентност. Такъв е случаят с насърчаването на заетостта (¹⁰²), защитата на околната среда с цел насърчаване на устойчивото развитие (¹⁰³), защитата на потребителите (¹⁰⁴), изискванията по отношение на хуманното отношение към животните като разумни същества (¹⁰⁵), високото равнище на опазване на човешкото здраве (¹⁰⁶), и накрая, икономическото, социалното и териториалното сближаване (¹⁰⁷).

На тази основа, тези цели могат да се развият паралелно в няколко политики или дори извън основната политика. Така например, заради протичащото в момента групиране на структурните фондове, принципът на икономическо, социално и териториално сближаване по отношение на селските райони попада главно под отговорността на втория стълб на ОСП (¹⁰⁸). В същото време, програмата „Натура 2000“, един от основните инструменти за защита на биологичното разнообразие (и неразделна част от политиката за околната среда) (¹⁰⁹), се финансира приоритетно от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР), в рамките на политиката за развитие на селските райони (¹¹⁰). И накрая, можем да посочим също Кохезионния фонд, свързан с регионалната политика, който финансира проекти в областите на околната страна и транспортната инфраструктура (трансевропейски мрежи) (¹¹¹).

- б) Второ, ДФЕС предвижда прилагането на *клауза за гъвкавост*, аналогична на предишния член 308 от ДЕО, която също изисква одобрение от Европейския парламент: ако определено действие изглежда необходимо с оглед постигането на посочена в Договорите цел, без последните да предвиждат необходимите за

¹⁰² Член 9 от ДФЕС.

¹⁰³ Член 11 от ДФЕС.

¹⁰⁴ Член 12 от ДФЕС.

¹⁰⁵ Член 13 от ДФЕС. Сред областите, които имат отношение към хуманното отношение към животните, този член посочва: земеделието, рибарството, транспорта, вътрешния пазар и научните изследвания, технологичното развитие и космическото пространство.

¹⁰⁶ Член 168, параграф 1 от ДФЕС.

¹⁰⁷ Член 175 от ДФЕС и Протокол № 28.

¹⁰⁸ Член 174, трета алинея от ДФЕС постановява да бъде обърнато специално внимание на селските райони в рамките на политиката на сближаване. Член 175, първа алинея, и член 178 обаче позволяват развитието на селските райони да бъде възложено на Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието, днес ЕЗФРСР, в рамките на ОСП.

¹⁰⁹ Вж. съобщението „Възможни варианти за визия и цели на ЕС по отношение на биологичното разнообразие след 2010 г.“ (COM (2010) 4 от 19.1.2010 г.) относно бъдещето на действието на Общността в тази област (http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/policy/index_en.htm).

¹¹⁰ Относно мерките за финансиране на „Натура 2000“, вж. публикувания през 2007 г. наръчник по този въпрос (http://circa.europa.eu/Public/irc/env/financing_natura/library?l=/contract_management/handbook_update/financement_2007pdf/FR_1.0_&a=d).

¹¹¹ Член 177, втора алинея от ДФЕС.

това правомощия, Съветът, като действа с единодушие по предложение на Комисията и след одобрение от Европейския парламент, приема необходимите разпоредби (¹¹²).

2.3.3. Хоризонтални последици от разпределянето на областите на компетентност в ДФЕС на процедурно равнище

В крайна сметка, можем да отбележим, че освен последиците от разпределянето на областите на компетентност в ДФЕС за материалния обхват на структурните политики и политиката на сближаване, от него произтичат и други последици на равнище законодателни процедури.

- а) Първо, *принципът на субсидиарност* не е приложим към областите от изключителна компетентност на Съюза (¹¹³). На това основание, в рамките на структурните политики и политиката на сближаване, които не са от изключителната компетентност, *националните парламенти* следят за спазването на принципа на субсидиарност. Те могат да предоставят на председателите на Европейския парламент, Съвета и Комисията мотивирано становище относно съответствието на даден проект за законодателен акт с принципа на субсидиарност в съответствие с процедурите, предвидени в приложените към Договора протоколи (¹¹⁴).
- б) Второ, *системата на засилено сътрудничество* е приложима единствено в областите, които не попадат в изключителната компетентност на Съюза (¹¹⁵). Във връзка с това, в няколко области на структурните политики и политиката на сближаване някои държави-членки (в случая най-малко девет) могат да решат да сключат помежду си допълнителни ангажименти и да изпреварят останалите членове на Съюза по пътя на сътрудничеството или интеграцията. Засиленото сътрудничество обаче не може да нарушава нито вътрешния пазар, нито икономическото, социалното и териториалното сближаване, нито да поражда изкривявания на конкуренцията. Решението за установяване на засилено сътрудничество се приема от Съвета като крайна мярка, след като той установи, че целите на това сътрудничество не могат да бъдат постигнати в разумен срок от Съюза като цяло (¹¹⁶), по предложение на Комисията и след одобрение от Европейския парламент. Така например, засилено сътрудничество по инициатива на най-малко *девет държави-членки* би могло в бъдеще да се отнася до управлението на рисковете за селското стопанство (точка 3.2.3 *по-долу*), или да бъде установено с оглед въвеждането на система на засилен контрол на риболовните усилия в няколко морски зони.

¹¹² Член 352 от ДФЕС.

¹¹³ Член 5, параграф 3, първа алинея от ДЕС.

¹¹⁴ Член 5, параграф 3, втора алинея от ДЕС и Протоколи №1 и № 2.

¹¹⁵ Член 20, параграф 1 от ДЕС. Правилата за засиленото сътрудничество са установени в членове 326 до 334 от ДФЕС.

¹¹⁶ Член 20, параграф 2 от ДЕС.

3. ЗАКОНОДАТЕЛНИ ПРОМЕНИ В СТРУКТУРНИТЕ ПОЛИТИКИ И ПОЛИТИКАТА НА СБЛИЖАВАНЕ

3.1. Промени в правните основания и процедурите за вземане на решения

Законодателните промени, внесени в структурните политики и политиката на сближаване с Договора от Лисабон, са главно от *институционален* (разпределяне на областите на компетентност, *вж. точка 2 по-горе*) и *процедурен* характер (въвеждане на обикновена законодателна процедура в няколко политики и официално съгласие за международните споразумения). Основните промени засягат предимно няколко *правни основания*, които се разширяват.

Официално „Общността“ се заменя от „Съюза“ във всички членове на новия договор. Предвид факта, че Съюзът *има юридическа правосубектност*, само той е упълномощен са сключва *международни споразумения* в своите области на компетентност, но, при повечето от тях, с предварителното одобрение на Европейския парламент (точка 3.8).

Освен това, предишната процедура за съвместно вземане на решения по член 251 от ДЕО се заменя с *обикновена законодателна процедура* (член 294 от ДФЕС) ⁽¹¹⁷⁾ в общата политика в областта на транспорта (точка 3.5.1), *регионалната политика* (точка 3.4), действията за развитие на *трансевропейските мрежи* (точка 3.5.2), както и при действията в областите на *образованието и младежта* (точка 3.6.2). За *политиката в областта на културата*, решенията за която преди това се вземаха с единодушие от Съвета в рамките на процедурата за съвместно вземане на решения, *занапред* ще се прилага обикновена законодателна процедура (точка 3.6.3). Създават се *нови правни основания* за *туризма* (точка 3.7) и *спорта* (точка 3.6.1), спрямо които също ще се прилага обикновена законодателна процедура.

В областта на *селското стопанство и рибарството* (точки 3.2 и 3.3) обикновената консултация с Европейския парламент се заменя с обикновена законодателна процедура. При изключителни случаи обаче Съветът запазва правомощията си в няколко области, без участието на Парламента. Макар че една дълга съдебна практика потвърждава ограниченото тълкуване на изключенията, установеното в ДФЕС разпределение на правомощията в тези две области създава сериозни (политически и правни) проблеми, което в бъдеще би могло да породи множество междуинституционални спорове.

Договорът от Лисабон внася промени и по отношение на *типологията на правните актове*, която вече включва нови *делегирани актове* и преразглеждане на действащите *по-рано актове за изпълнение* (система на *комитология*) (точка 3.9).

И накрая, Договорът въвежда *законодателни изменения с хоризонтален обхват* в структурните политики и политиката на сближаване като цяло (точка 3.10). Тези изменения могат да доведат до далеч не незначителни *промения* в няколко области. В

¹¹⁷ Настоящото проучване не анализира обикновената законодателна процедура, която обаче е разгледана в няколко парламентарни документа. *Вж. ръководството „Процедура на съвместно вземане на решения и помирителна процедура. Как съзаконодателства Европейският парламент съгласно Договора от Лисабон“ (DV/795985FR.doc)*. На заседанието си на 23 април 2008 г. работната група за реформата на Европейския парламент прие и Кодекс за поведение в тази област. За референтните документи *вж.:* http://www.europarl.europa.eu/code/about/background_en.htm.

частност става въпрос за правото на инициатива на Парламента във връзка с преразглеждането на Договорите (в частност в рамките на опростените процедури за преразглеждане) и правото на гражданска инициатива.

3.2. Законодателни промени в общата селскостопанска политика (членове 38 до 44 от ДФЕС)

Договорът от Лисабон не води до основни промени в общата селскостопанска политика (ОСП). Очевидно става въпрос чисто и просто за възпроизвеждане на разпоредбите на ДЕО (предишни членове 32 до 38). Така например се запазват правилата относно спецификите на ОСП по отношение на общото право на вътрешния пазар⁽¹¹⁸⁾. Същото се отнася и за специфичната система на правилата на конкуренцията (член 42, първа алинея от ДФЕС), която възпроизвежда без изменение обхвата на предишния член 36 от ДЕО⁽¹¹⁹⁾. Също така, целите на ОСП са възпроизведени в същия вид (член 39 от ДФЕС – предишен член 33 от ДЕО). И накрая, възможното структуриране на селскостопанските пазари под формата на общи организации на пазара (ООП) се запазва в същия вид (член 40 от ДФЕС – предишен член 34 от ДЕО).

Следователно промените, внесени в ОСП с Договора от Лисабон, са от институционален (в областта на разпределянето на областите на компетентност) (точка 2.3.1 по-горе) и от процедурен характер (членове 42 и 43 от ДФЕС спрямо предишните членове 36 и 37 от ДЕО)⁽¹²⁰⁾.

3.2.1. Обикновена законодателна процедура в областта на селското стопанство

ДФЕС въвежда обикновена законодателна процедура, замествайки с нея съществуващата процедура на консултация на две нива:

- специфичните правила на конкуренцията, които се прилагат спрямо производството и търговията със селскостопански продукти (член 42, първа алинея от ДФЕС)⁽¹²¹⁾;

¹¹⁸ С изключение на заместването на позоваванията на „общия пазар“ с „вътрешния пазар“, член 38, параграф 2 от ДФЕС не изменя предишния член 32, параграф 2 от ДЕО: „Предвидените правила за създаването или функционирането на вътрешния пазар се прилагат и по отношение на селскостопанските продукти, освен ако в членове 39 – 44 е предвидено друго“. Следователно доизграждането на вътрешния пазар на селскостопански и хранителни продукти допуска дерогация от членове 26 и 114 от ДФЕС, доколкото европейският законодател упражнява компетентността, предоставена от Договорите по отношение на ОСП.

¹¹⁹ Член 42 от ДФЕС, първа алинея: „Разпоредбите на главата, отнасяща се до правилата на конкуренцията, се прилагат по отношение на производството и търговията със селскостопански продукти само доколкото това е решено от Европейския парламент и Съвета“ в рамките на новата обикновена законодателна процедура (която замества процедурата на консултация, вж. точка 3.1 по-долу), „като се вземат предвид целите“, специфични за ОСП.

¹²⁰ В настоящата глава използваме анализа на Claude Blumann в проучването, изготвено по искане на комисията по земеделие и развитие на селските райони към ЕП: „ОСП и Договорът от Лисабон“, Европейски парламент – Тематичен отдел Б, Проучване IP/V/AGRI/IC2008-061, PE 408.952, точка 1.1, стр. 3, Брюксел (<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=fr&file=23410>).

¹²¹ Посочваме между другото, че правомощията на Парламента по отношение на конкуренцията „в областта на селското стопанство“ ще нараснат в по-голяма степен в сравнение с тези по отношение на конкуренцията като цяло, тъй като с Парламента само ще се провежда консултация във връзка със законодателните актове относно споразумения, доминиращи позиции и държавни помощи в съответствие с членове 103 и 109 от ДФЕС (които възпроизвеждат без изменение процедурните разпоредби на предишните членове 84 и 87 от ДЕО).

- и установяването на обща организация на пазарите (ООП), както и останалите разпоредби, необходими за постигането на целите на ОСП (член 43, параграф 2 от ДФЕС).

Обикновената законодателна процедура също така става обща процедура в областта на селското стопанство; в същото време обаче са налице и две големи изключения:

- в рамките на специалния режим на конкуренцията, единствено Съветът може да разреши предоставянето на помощ за защита на предприятия, изпаднали в затруднение поради структурни или природни фактори, и в рамките на програмите за икономическо развитие (член 42, втора алинея от ДФЕС) ⁽¹²²⁾;
- единствено Съветът може да приема мерки за определяне на цените, налозите, помощите и количествените ограничения (член 43, параграф 3 от ДФЕС).

3.2.2. Обхват на изключенията от обикновената законодателна процедура в областта на селското стопанство

СЕО винаги е считал, че изключенията от някое правило или общ принцип трябва да подлежат на *стриктно тълкуване* ⁽¹²³⁾. Същото важи и в този случай, след като обикновената законодателна процедура стана обща процедура в областта на селското стопанство. Това тълкуване се подкрепя от общите препратки към „целите на ОСП“ ⁽¹²⁴⁾, тъй като СЕО винаги се е застъпвал за широко схващане за целите по член 39 (предишен член 33 от ДЕО) ⁽¹²⁵⁾. Освен това, предвидените в членове 42 и 43 от ДФЕС изключения не съдържат никакви препратки към специална законодателна процедура. От това следва да се заключи, че актовете, издадени на тези основания, вече нямат законодателен, а изпълнителен характер. Следователно тук е налице създаването на пряка изпълнителна компетентност в полза на Съвета, което освен това влиза в противоречие с принципа за йерархия на правните норми ⁽¹²⁶⁾.

На това основание Парламентът настоява за *стриктно тълкуване* на член 42, втора алинея, и член 43, параграф 3, и подчертава, че тези разпоредби могат да се прилагат само в случаите, *изрично обхванати от тези изключения*:

- Член 43, параграф 3 от ДФЕС ограничава изключението до „определяне на цените, налозите, помощите и количествените ограничения“. Понятието „определяне“ трябва да се разбира в буквален или етимологичен смисъл: установяване на стойности или равнища (количествено определяне). Не става въпрос единствено Съветът да се произнася относно системите на цените, помощите или налозите като цяло. При всяко друго тълкуване включването на селското стопанство в обхвата на обикновената законодателна процедура би

¹²² ДФЕС не уточнява дали става въпрос за помощи на Общността или държавни помощи. Схемите за помощи на Общността по член 42 от ДФЕС се разработват в момента в рамките на политиката за развитие на селските райони (втори стълб на ОСП). Правилата на конкуренцията са включени в рамката на единната ООП (членове 175 до 181 от Регламент (ЕО) № 1234/2007, ОВ L 299 от 16.11.2007 г.).

¹²³ Наред с други: СЕО, 5 май 1998 г., Обединеното кралство срещу Съвета, Дело C-180/96, Recueil I-2265.

¹²⁴ Член 42 от ДЕО, първа алинея, край: „...като се вземат предвид целите, посочени в член 39“. Член 43, параграф 2 от ДЕО: „...както и останалите разпоредби, необходими за постигането на целите на общата селскостопанска политика и общата политика в областта на рибарството“.

¹²⁵ В името на една телеологична и системна съдебна практика, която СЕО като цяло развива във всички области на общностното право.

¹²⁶ Вж. член 291, параграф 2 от ДФЕС (точка 3.9.2). По този въпрос С. Blumann отбеляза: «Изглежда, че при член 43, параграф 3 е налице аномалия по отношение на ОСП, тъй като актовете, приети при първото прилагане на Договорите, като цяло се считат за законодателни (вторично право от първа степен), а актовете за изпълнение идват едва впоследствие, за да изпълнят съществуващите отпреди законодателни актове (вторично право от втора степен)», Blumann, op.cit. стр. 8.

изглеждало като илюзорна реформа. На практика това би довело до широко тълкуване на член 43, параграф 3 от ДФЕС, което би изключило Парламента от преразглеждането на почти всички въпроси от областта на единната ООП. Всъщност основните *принципи* на системите на цените, помощите, налозите или количествените ограничения (квотите), както и *общите правила* за тяхното прилагане, попадат в обхвата на обикновената законодателна процедура. За сметка на това, конкретното определяне на цените, размера на налозите или на помощите, или определянето и разпределението на квотите ще попаднат в областта на компетентност на Съвета.

- *Член 42 от ДФЕС* променя разграничението между тези две алинеи. В ДЕО (предишен член 36) законодателната процедура беше една и съща и в двата параграфа (обикновена консултация). Алинея втора беше съставена просто като пояснение на първата, развивайки конкретната рамка на правилата за конкуренцията в областта на селското стопанство по отношение на помощите (¹²⁷). Това обаче се променя в член 42, втора алинея от ДФЕС със заличаването на наречието „*в частност*“. С други думи, *разрешаването* на предоставянето на помощ се превръща в изключителна компетентност на Съвета и следователно не попада в обхвата на обикновената законодателна процедура: при член 43 е налице изключение от собствената компетентност в полза на Съвета. За Европейския парламент член 42, втора алинея от ДФЕС представлява дерогация от *общата система на държавните помощи* в член 109 от ДФЕС (където той разполага поне с правомощието за консултация) и като всяка дерогация, тя трябва да бъде предмет на стриктно тълкуване, и следователно може да се прилага само в двата случая, които се споменават изрично: от една страна, за защита на предприятия, изпаднали в затруднение поради структурни или природни фактори, и, от друга страна, в рамките на програмите за икономическо развитие. Според тълкуването на Европейския парламент изключението в полза на Съвета не може да обхване *общностните* помощи от втория стълб на ОСП в тези области. Едно по-широко тълкуване би влязло в противоречие с цялостната политика за развитие на селските райони, която попада в обхвата на обикновената законодателна процедура, и би рискувало да породи изкривявания.

Парламентът изрично повдигна въпроса за обхвата на изключенията в член 43, параграф 3 от ДФЕС (¹²⁸). Точка 30 от неговата резолюция от 7 май 2009 г. подчертава, че обикновената законодателна процедура „*ще се прилага спрямо цялото законодателство в областта на селското стопанство съгласно член 43, параграф 2 от ДФЕС и това ще се прилага спрямо четирите основни хоризонтални текста в областта на селското стопанство (единната обща организация на пазара, регулирането на преките плащания, регулирането на развитието на селските райони и финансирането на ОСП)*“. Позоваването на четирите основни текста на ОСП е равносилно на отхвърляне на компетентността на Съвета по отношение на системите на цените, помощите, налозите и количествените ограничения за производството. В допълнение, параграф 31 от същата резолюция от 5 май 2009 г. счита, че „*член 43, параграф 3 от ДФЕС не предоставя правно основание или автономно правомощие, които да позволяват приемането или изменението на актове на Съвета, които понастоящем са в сила в областта на ОСП*“. Следователно, Европейският парламент изисква от Съвета да

¹²⁷ Член 36 от ДЕО, втора алинея: „*Съветът може в частност да разреши предоставянето на помощ:....*“.

¹²⁸ Резолюция Т6-0373/2009 относно новата роля и отговорности на Парламента при изпълнението на Договора от Лисабон (вж. <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608622¬iceType=null&language=fr>).

се въздържа от „приемането на мерките, упоменати в член 43, параграф 3 от ДФЕС, без да се е консултирал с Парламента преди това“.

В забележките си по резолюцията на Парламента Комисията отбеляза, че текстът на Договора не отговаря на тълкуванието на Парламента относно разграничаването на двата параграфа от член 43 от ДФЕС (¹²⁹). Подходът на правните служби на Комисията се основава на съществуването на две автономни процедури, които да бъдат избрани в зависимост от въпросите. В същото време, в отговорите си на въпросника на комисията по земеделие и развитие на селските райони преди изслушването си новият член на Комисията, отговарящ за селското стопанство, г-н Дачиан Чолош, посочи изрично, че член 43, параграф 3 от ДФЕС е изключение и, следователно, трябва да се тълкува ограничително. Той е на мнението, че трябва да се прави анализ за всеки отделен случай, за да не се изпразва от съдържание общият принцип на съвместно вземане на решения, който трябва да има превес в областта на селското стопанство. Съветът от своя страна все още не се е произнесъл официално по тези въпроси.

Можем да си представим, че изключенията в член 42 и член 43, параграф 3 от ДФЕС ще се прилагат трудно на практика предвид междуинституционалните проблеми, които биха предизвикали (между Парламента и Съвета относно обхвата на обикновената законодателна процедура, но и между Съвета и Комисията във връзка с компетентността за прилагане, която би останала притежание на последната). От строго правна гледна точка обаче изглежда желателно да се определи предварително граничната линия между обикновената законодателна процедура и изключенията в полза на Съвета.

Според нас заради липсата на ясно разграничение на законодателните правомощия за ОСП има вероятност често да възникват политически и правни противоречия, особено в рамката на *основната реформа на ОСП*, предвидена за периода 2011–2012 г. Анализирането на всеки отделен случай остава несигурна практика. С оглед на това е необходимо *междуинституционално споразумение за законодателно сътрудничество*, с което да се запълни *правният вакуум* по отношение на структурата и нивата на вземане на решения за актовете в областта на селското стопанство.

Освен това, разпределението на правомощията в ДФЕС води дори до отстъпление от правомощията на Парламента, тъй като с него вече няма да се провежда консултация за областите, обхванати от изключенията. Затова междуинституционалното споразумение следва да уреди и въпроса за консултацията с Парламента в случай на използване на изключенията в член 42 и член 43, параграф 3 от ДФЕС.

3.2.3. Финансови последици за ОСП от Договора от Лисабон

Трябва да се отбележи, че измененията на Парламента в законодателните предложения в областта на селското стопанство често имат пряко въздействие върху бюджета на Общността. Това отчасти обяснява забавеното прилагане на съвместното вземане на решения по отношение на ОСП. Макар че все още има някои въпроси, които трябва да се уточнят (точка 3.2.2 *по-горе*), ДФЕС определи обикновената законодателна процедура за обща процедура, която да се прилага по отношение на ОСП. Освен това, ДФЕС премахна разграничението между „задължителни разходи“ (първи стълб на ОСП) и „незадължителни разходи“ (втори стълб на ОСП) (точка 4.2 *по-*

¹²⁹ Отговор от Комисията на резолюцията на Европейския парламент относно новата роля и отговорности на Парламента при изпълнението на Договора от Лисабон: XI. Селскостопанска политика.

долу). Оттук насетне двата клона на бюджетния орган (Парламентът и Съветът) ще решават съвместно за всички бюджетни кредити за основната група разходи на Съюза (точка 4.1 по-долу – Таблица 1).

В този контекст можем вече да твърдим, че ОСП ще претърпи дълбока реорганизация с новата многогодишна финансова рамка за 2014–2020 г., която ще зависи в много голяма степен от развитието на икономическата криза. Оттук насетне можем да очакваме радикална реформа на ОСП след 2013 г., каквато европейските институции не посмяха да предприемат през 2008 г., когато беше приета последната реформа на тази политика, определена като „преглед на състоянието“. За периода след 2013 г. се говори дори за *изграждане на нови основи на ОСП*, което да обхване нейните цели, принципи и основни механизми.

От само себе си се разбира, че Европейският парламент ще трябва да играе решаваща роля при определянето на тази нова ОСП и нейната финансова рамка въз основа на новите законодателни и бюджетни правомощия, предоставени от ДФЕС.

Преди това обаче Парламентът ще трябва да консолидира новите си правомощия. Освен междуинституционалните споразумения, които да тълкуват обхвата на изключенията в членове 42 и 43 от ДФЕС, Парламентът ще трябва да обърне внимание и на *адаптирането на основните регламенти* (по-конкретно тези относно единната ООП и относно директните плащания) ⁽¹³⁰⁾ след влизането в сила на Договора от Лисабон. В този контекст ще трябва да се проучат в детайли новите правила, които да се въведат за делегираните актове и актовете за изпълнение (*комитология*), които са от първостепенно значение от гледна точка на селското стопанство (точка 3.9 по-долу).

В по-дългосрочна перспектива, след като новата ОСП след 2013 г. бъде формулирана и консолидирана, Европейският парламент ще може евентуално да поеме инициативата за актуализиране на главата за селското стопанство от ДФЕС посредством *опростената процедура за преразглеждане*, предвидена в член 48, параграф 6 от ДЕС (точка 3.10.1 по-долу). Трябва да се отбележи, че текстът на главата за селското стопанство от Договора е останал непроменен от Договора от Рим. Вдъхновени от вече остарелите принципи за повишаване от производителността, установените през 1957 г. цели на ОСП никога не са били изменени. В тях не са включени ключови понятия от сегашната ОСП като многофункционалността на селското стопанство, развитието на селските райони, устойчивото развитие, качеството и безопасността на храните (*food safety*), общественото здраве и борбата срещу затлъстяването, хуманното отношение към животните, териториалното устройство, опазването на природните ресурси и биологичното разнообразие, борбата срещу изменението на климата, разработването на възобновяеми енергийни източници от селскостопански произход, и накрая, финансовата дисциплина. Същото се отнася и за действащите механизми: необвързаните с производството плащания на стопанствата, модулацията на помощите, финансовите инструменти (ЕФГЗ, ЕЗФРСР), проследяването на произхода, кръстосаното спазване във връзка с помощите (*cross-compliance*) и т.н.

И накрая, разпоредбите относно *засиленото сътрудничество* (член 20, параграф 1 от ДЕС – членове 326 и следв. от ДФЕС) (точка 2.3.3, буква б) по-горе) откриват хоризонти за изследване в средносрочен план на възможностите за бъдещо развитие

¹³⁰ Регламент (ЕО) № 1234/2007 (ОВ L 299 от 16.11.2007 г.) и Регламент (ЕО) № 73/2009 (ОВ L 30 от 31.1.2009 г.).

на реформираната ОСП (напр. във връзка с управлението на рисковете или развитието на междубраншовите организации на европейско равнище).

3.3. Законодателни промени в общата политика в областта на рибарството (членове 38 до 44 от ДФЕС)

В заглавието на дял III от част трета на ДФЕС към *„Селско стопанство“* се добавят думите *„и рибарство“*. Освен това, член 38, параграф 1 от ДФЕС постановява, че Съюзът определя и прилага обща политика в областта на селското стопанство *„и на рибарството“*. Принципно бихме могли да сметнем тази промяна за относително незначителна, доколкото от възникването на Общността рибните продукти са част от селскостопанските продукти ⁽¹³¹⁾.

Все пак това ясно позоваване на политиката в областта на рибарството, възпроизведено в член 43, параграф 2 от ДФЕС, позволява тя да стане автономна спрямо ОСП, макар че, от съображения за икономичност, ДФЕС вмъква нов параграф в член 38, параграф 1, с който напомня, че *„позоваванията на общата селскостопанска политика или селското стопанство и използването на понятието „селскостопански“ се разбират като отнасящи се и до рибарството, като се имат предвид специфичните особености на този сектор“*. С други думи, ДФЕС отказва да разработи отделна система за рибарството и вместо това прилага специфичната *„селскостопанска“* система както по отношение на *Зелена Европа*, така и по отношение на *Синя Европа*.

С оглед на това, изложените по-горе забележки относно ОСП (точка 3.2.2 по-горе) като цяло могат да бъдат повторени и за ОПОР. Все пак се налага да бъдат направени някои забележки относно конкретното позоваване на *„определянето и разпределянето на възможностите за риболов“* (ОДУ и квоти), вмъкнато в системата от изключения в член 43, параграф 3 от ДФЕС, които остават от компетентността на Съвета.

Преди Европейският парламент разполагаше с право на консултация за цялата ОПОР, с изключение на определянето на ОДУ (*„Общ допустим улов“*) и квотите. Правно основание от вторичното право – член 20 от основния регламент на Съвета относно опазването и устойчивата експлоатация на рибните ресурси в рамките на ОПОР ⁽¹³²⁾ – беше използвано от Съвета, за да заобиколи консултацията с Парламента при разпределянето на *възможностите за риболов* ⁽¹³³⁾. Всъщност Съветът използва тази разпоредба нееднократно, не само за да определи разпределянето на възможностите за риболов, но и за да адаптира други разпоредби на ОПОР, без да се консултира с Парламента.

Влизането в сила на ДФЕС слага край на тази отклоняваща се от нормите ситуация. Оттук насетне обикновената законодателна процедура става общо правило за цялата ОПОР с изключение на *„определянето и разпределянето на възможностите за риболов“* (ОДУ и квоти), където ще се прилага изключението в член 43, параграф 3 от ДФЕС, но

¹³¹ „Понятието *„селскостопански продукти“* означава продукти на почвата, на животновъдството, на рибарството, както и продукти след първоначална обработка, пряко свързани с тези продукти“ (член 38, параграф 1 от ДФЕС – предишен член 32, параграф 1 от ДЕО). Приложение I към Договора помества списъка на селскостопански и рибни продукти, отнасящи се до собствената система на ОСП и ОПОР.

¹³² Регламент (ЕО) № 2371/2002, ОВ L 358 от 31.12.2002 г.

¹³³ Област, която включва ограниченията на улова и/или на риболовното усилие, разпределянето на възможностите за риболов между държавите-членки, както и мерките, свързани с тези ограничения (член 20, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 2371/2002).

при ограничително тълкуване (вж. точка 3.2.2 по-горе) ⁽¹³⁴⁾. Следователно понятията „определяне“ и „разпределяне“ на възможностите за риболов трябва да се разбират в чисто етимологичен смисъл и да се отнасят единствено до количествата или размера на ОДУ и квотите.

Освен това, международните споразумения в областта на рибарството, един от основните аспекти на ОПОР, ще се сключват след *одобрение от Парламента* в съответствие с процедурата по член 218, параграф 6, буква а) от ДФЕС. Ще анализираме тяхната система след ДФЕС в главата, посветена на международните споразумения (точка 3.8 по-долу). Трябва да се припомни, че Съюзът разполага с голям набор от споразумения, сключени с крайбрежни държави от Африка, Тихоокеанския басейн и северните страни (Норвегия, Исландия, Фарьорските острови и Гренландия). Към тези споразумения се прибавят и сключените с няколко регионални риболовни организации (РРО).

И накрая, трябва да се отбележи, че, за съжаление, какъвто беше и случаят с ОСП, ДФЕС пропусна възможността да актуализира общата рамка на ОПОР. Тази рамка изгуби актуалността си в светлината на развитието на тази политика от възникването ѝ насам. Ключови понятия и инструменти на ОПОР (като например „риболовните усилия“, „механизмите за опазване на рибните ресурси“ – ОДУ -, „международните споразумения в областта на рибарството“, „Европейският фонд за рибарството“ и т.н.) все още не се споменават в главата от Договора, посветена на рибарството. В бъдеще е желателно основно преразглеждане на първичното право относно този сектор. Опростените процедури за преразглеждане, предвидени в член 48, параграфи 6 и 7 от ДЕС, без съмнение биха могли да бъдат използвани за тази цел – създаване на система за *Синя Европа*, която да е автономна спрямо ОСП (точка 3.10.1 по-долу).

3.4. Законодателни промени в регионалната политика (член 3, параграфи 3 и 5 от ДЕС; членове 174 до 177 от ДФЕС)

3.4.1. Промени по същество и промени в процедурния ред в ДЕС и ДФЕС

ДЕС разширява полето на действие на Съюза в областта на икономическото и социалното сближаване, добавяйки „териториалното сближаване“ ⁽¹³⁵⁾. Така новото икономическо, социално и териториално сближаване се превръща в един от основните принципи на Съюза с оглед на хармоничното и устойчиво развитие на целия Съюз, в допълнение към доизграждането на вътрешния пазар (член 3, параграф 3 от ДЕС) ⁽¹³⁶⁾. Освен това, ДЕС разширява обхвата на принципа на субсидиарност с включването на регионалните и местните власти (член 5, параграф 3 от ДЕС).

Що се отнася до ДФЕС, членове 174 до 177 заменят членове 158 до 162 от ДЕС относно действието на Общността в подкрепа на икономическото, социалното и териториалното сближаване. Освен това, към новите ДЕС и ДФЕС беше приложен специален *протокол* ⁽¹³⁷⁾. За да изпълни тази задача, Съюзът има за цел намаляване на неравенството

¹³⁴ Параграф 32 от резолюция Т6-0373/2009 на ЕП от 7.5.2009 г. потвърждава това ограничително тълкуване (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608622¬iceType=null&language=fr>).

¹³⁵ По този въпрос вж. бележката на Тематичен отдел Б „Въздействието на Договора от Лисабон върху регионалната политика“, РЕ 431.586, януари 2010 г.

¹³⁶ На това основание, евентуалното засилено сътрудничество не може да засяга сближаването (член 326 от ДФЕС).

¹³⁷ Протокол № 28 (ОВ С 115 от 9.5.2008 г., стр. 310).

между нивата на развитие на различните региони и изостаналостта на най-необлагодетелстваните региони (член 174, втора алинея от ДФЕС) На това основание ДФЕС вмъква *нов параграф в член 174*, който дава предимство на регионите, в които действието на Съюза трябва да се основава на подкрепата за икономическото, социалното и териториалното сближаване: специално внимание се обръща на селските райони, на районите, засегнати от индустриалния преход, както и на регионите, които са засегнати от сериозни и постоянни неблагоприятни природни или демографски условия, като най-северните региони с много ниска гъстота на населението и островните, трансграничните и планинските региони (член 174, трета алинея от ДФЕС).

Освен членове 174 до 177 от ДФЕС, Договорът от Лисабон внася и други значителни изменения:

- той включва икономическото, социалното „и териториалното“ сближаване в областите от споделена компетентност на Съюза (член 4, параграф 2, буква в) от ДФЕС) (точка 2.2.2 и точка 2.3.1 *по-горе*);
- I член 14 от ДФЕС изтъква ролята, която играят *услугите от общ икономически интерес* за насърчаването на социалното и териториално сближаване на Съюза; в този контекст, Протокол № 26 признава голямата дискреционна власт на националните, регионалните и местните органи за предоставяне, възлагане и организиране на услугите от общ икономически интерес (член 1);
- той изменя рамката на *националните помощи* в подкрепа на регионите, сблъскващи се с икономически затруднения, където жизненото равнище е необичайно ниско или където има високо равнище на непълна заетост: ДФЕС въвежда клауза за нищожност (със срок от пет години) за помощите, отпускани на регионите на Федерална република Германия, които са засегнати от разделението на Германия (член 107, параграф 2, буква в) от ДФЕС); той включва също помощите, предназначени за най-отдалечените региони (член 107, параграф 3, буква а) от ДФЕС);
- ДФЕС вмъква и разпоредба относно действията пред СЕО за *нарушаване на принципа на субсидиарност*: искове за контрол относно законосъобразността на законодателните актове (член 263 от ДФЕС) могат да бъдат завеждани от Комитета по регионите срещу актове, за чието приемане ДФЕС предвижда консултация с него ⁽¹³⁸⁾;
- и последно, той признава организацията на публичните власти на национално, регионално и местно равнище в *Хартата на основните права* на Европейския съюз;

Всъщност Договорът не предвижда регионална политика, а само механизми за укрепване на икономическото, социалното и териториалното сближаване. Макар че е предвидено евентуално групиране (член 177 от ДФЕС; Протокол № 28), до този момент действието на Общността в подкрепа на сближаването е под формата на няколко финансови инструмента:

- *Три структурни фонда* (член 175 от ДФЕС): а) *Европейският фонд за регионално развитие (ЕФРР)* (член 176 от ДФЕС); б) *Европейският социален фонд (ЕСФ)*, разгледан в членове 162 до 164 от ДФЕС в рамките на социалната политика и политиката за заетостта; и в) *Европейският фонд за*

¹³⁸ Член 8 от Протокол № 2 относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност.

ориентиране и гарантиране на селското стопанство, секция „Ориентиране“ (ЕФОГСС-О), разгледан в член 40, параграф 3 от ДФЕС, в рамките на ОСП. През 2005 г. последният беше преименуван на *Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР)* (¹³⁹).

- *Кохезионният фонд* (член 177, втора алинея от ДФЕС).
- *Европейската инвестиционна банка (ЕИБ)* (членове 308 и 309 от ДФЕС и Протокол № 5, приложен към Договорите).
- Други финансови инструменти, които не са изрично цитирани в член 175 от ДФЕС, като например *Фонд „Солидарност“* (за реагиране при природни бедствия) (¹⁴⁰) или *Европейският фонд за рибарството (ЕФР)*.

В този смисъл, съставителите на Договора от Лисабон са пропуснали възможността да актуализират терминологията относно ЕФОГСС (ЕЗФРСР) и да включат Фонд „Солидарност“ и рибарството в първичното право.

Договорът не изменя и процедурната система на специфичните мерки в подкрепа на *най-отдалечените региони*, за които се запазва *специалната законодателна процедура* (¹⁴¹). За сметка на това, всички други действия в подкрепа на икономическото, социалното и териториалното сближаване занапред ще бъдат определяни с обикновена законодателна процедура (¹⁴²). Трябва да се отбележи, че определянето на задачите, приоритетните цели и организацията на структурните фондове преди това се решаваше от Съвета с единодушие (предишен член 161 от ДЕО – нов член 177 от ДФЕС).

3.4.2. Бъдещо въздействие от въвеждането на териториалното сближаване

Нито самото понятие „териториално сближаване“, нито неговите последици за изпълнението на общите политики бяха ясно дефинирани в Договора от Лисабон. Европейският парламент поиска от Комисията да публикува бяла книга с цел консолидиране на териториалното сближаване (¹⁴³), но до момента Комисията не е отговорила на това искане. Въпреки всичко, вече можем да предвидим, че въвеждането на териториалното измерение в политиката на сближаване ще има последици за бъдещето на регионалната политика *stricto sensu* и, до определена степен, за целия набор от структурни финансови инструменти.

¹³⁹ Регламент (ЕО) № 1698/2005, ОВ L 277 от 21.10.2005 г.

¹⁴⁰ Регламент (ЕО) № 2012/2002 (ОВ L 3111 от 14.11.2002 г.).

¹⁴¹ Системата на най-отдалечените региони (френските отвъдморски територии, Азорските острови, Мадейра и Канарските острови) се основава на членове 349 и 355 от ДФЕС.

¹⁴² Членове 175 и 177 от ДФЕС като цяло; член 178 от ДФЕС за ЕФРР; член 43, параграф 2 от ДФЕС за селското стопанство и рибарството; член 164 от ДФЕС за ЕСФ.

¹⁴³ Параграф 24 от резолюция Т6-0163/2009 от 24.3.2009 г. относно *Зелената книга за териториално сближаване* (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5666042>). Освен това, няколко резолюции на ЕП се спряха на взаимовръзките между териториалното сближаване и общите политики с териториално въздействие: Резолюция Т6-0157/2009 от 26.3.2009 г. относно *взаимното допълване и координирането на политиката на сближаване и мерките за развитие на селските райони* (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5625302>); Резолюция Т6-0164/2009 от 24.3.2009 г. относно *градското измерение на политиката на сближаване през новия програмен период* (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5637232>); Резолюция Т6-0156/2009 от 24.3.2009 г. относно *най-добри практики в областта на регионалната политика и пречки за използване на структурните фондове* (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608562>); и Резолюция Т6-0432/2008 от 21.10.2008 г. относно *управлението и партньорството в национален и регионален мащаб* (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608632>).

То би могло да се изрази в укрепване на координацията на *всички секторни политики*, които имат териториално въздействие (¹⁴⁴). В този случай във вземането на решения и управлението на общите политики следва да се въведе нов подход (интегриран), в рамките на който да бъде задълбочено междусекторното взаимодействие на всички равнища (местно, регионално, национално и общностно). Освен това, би могло да се въведе оценка на териториалното въздействие в рамките на всяка политика и може би дори да се прилагат интегрирани оценки на целия набор от общи политики в дадена територия.

В този контекст, дебатът за бъдещето на регионалната политика и политиката на сближаване ще бъде повлиян от резултатите от сегашния опит с *макрорегионите* и особено от *Стратегията за Балтийско море*. Тук става въпрос за опит за прилагане на нов подход, по-открит и насърчаващ по-широко участие. Ако този модел на засилено сътрудничество на равнище макрорегиони се развие, той неизбежно трябва да интегрира действията в областта на структурните политики и политиката на сближаване (¹⁴⁵).

За 2010 г. е предвиден *междинен преглед* на регионалната политика. Предвид тежестта на регионалната политика в бюджета на Общността (Таблица 1, точка 4.1 по-долу), този дебат ще зависи до голяма степен от преговорите за *новата финансова рамка за 2014-2020 г.* (в случай че европейските институции не решат да удължат настоящите финансови перспективи до 2016 г.) (точка 4.4 по-долу).

3.5. Законодателни промени в общата политика в областта на транспорта (членове 90 до 100 от ДФЕС) и трансевропейските мрежи (членове 170 до 172 от ДФЕС)

В рамките на политиката в областта на транспорта *членове 90 до 100 от ДФЕС* заменят членове 70 до 80 от ДЕО. Същевременно *членове 170 до 72 от ДФЕС* заменят предишните правни основания относно трансевропейските мрежи (членове 154 до 156 от ДЕО). Общата политика в областта на транспорта и действията в подкрепа на трансевропейските мрежи са част от системата на *споделена компетентност* (член 4, параграф 2, букви ж) и з) от ДФЕС) (точка 2.2.2 по-горе).

3.5.1. Обща политика в областта на транспорта

Промените, внесени с Договора от Лисабон в политиката в областта на транспорта, са минимални. Предишната процедура за съвместно вземане на решения, посочена в членове 71, 75 и 80 от ДЕО, въведена с Договора от Амстердам, се заменя с *обикновена законодателна процедура* (членове 91, 95 и 100 от ДФЕС). Освен това, Договорът от Лисабон въвежда клауза за нищожност за изключителните мерки, предприети във Федерална република Германия за компенсиране на неизгодните

¹⁴⁴ Параграф 10 от резолюцията от 26.3.2009 г. относно Зелената книга за териториално сближаване, цитирана по-горе (Т6-0163/2209). Освен това, в параграф 8 от Резолюция Т6-0373/2009 от 7.5.2009 г. се изразява мнението, че включването на териториалното сближаване ще увеличи правомощията на Парламента за оценка на териториалното въздействие на основните политики на Съюза. Вж. <http://www.europarl.europa.eu/oel/file.jsp?id=5608622¬iceType=null&language=fr>.

¹⁴⁵ Първите конкретни резултати от Стратегията за Балтийско море се очакват през 2011 г. и евентуално ще доведат до преразглеждане на следващия подход и до обмисляне на възможността този модел на сътрудничество да се приложи и спрямо други региони.

икономически обстоятелства в регионите, засегнати от разделянето на Германия (член 98 от ДФЕС): пет години след влизането в сила на Договора (на 1 декември 2014 г.) Съветът, по предложение на Комисията, може да приеме решение за отмяна на член 98⁽¹⁴⁶⁾.

До установяването на общи правила в областта на транспорта (посочени в член 91 от ДФЕС), Съветът запазва правомощието си да приема мерки за дерогация (член 92 от ДФЕС). Тези дерогации ще бъдат приемани с единодушие, без участието на Парламента.

Освен промените в специфичните правни основания за общата политика в областта на транспорта, трябва да се отбележи, че Договорът от Лисабон измени други области, които ще имат косвени последици за работата на комисия TRAN. Най-напред, член 191, параграф 1 от ДФЕС включи *борбата срещу изменението на климата* в изискванията за защита на околната среда, които да бъдат интегрирани в определянето и прилагането на целия набор от политики на Съюза (член 11 от ДФЕС). На това основание, след подписването на Протокола от Киото и с оглед на мерките, които ще последват Конференцията в Копенхаген през декември 2009 г., политиката в областта на транспорта, в частност автомобилния и въздушния, ще бъде пряко засегната от стратегията на Общността за намаляване на емисиите на парникови газове.

В допълнение, дял *„Научни изследвания и технологично развитие“* от ДФЕС добавя позоваване на *„космическото пространство“* и вмъква нов член 189 относно европейската космическа политика. В тази област Съюзът разполага с компетентност да предприема действия, и по-специално да разработва и изпълнява програми, като упражняването на тази компетентност не може да възпрепятства държавите-членки да упражняват своята компетентност (член 4, параграф 3 от ДФЕС). Многогодишната рамкова програма за научни изследвания, технологично развитие и космическо пространство ще бъде приета в съответствие с обикновената законодателна процедура (член 182, параграф 1 от ДФЕС), но специфичните програми, които ще бъдат разработени, ще бъдат приемани в съответствие със специална законодателна процедура, при която Парламентът ще има единствено правото на консултация (член 182, параграф 4 от ДФЕС).

И последно, новите разпоредби относно пространството на свобода, сигурност и правосъдие (членове 67 до 89 от ДФЕС) могат да окажат въздействие върху политиката в областта на транспорта, и по-конкретно в рамките на съдебното сътрудничество по гражданскоправни въпроси (членове 81 и 82 от ДФЕС) и проверките на пътници, които ще могат да бъдат извършвани. Тази област вече попада в споделената компетентност след премахването на третия стълб в Договорите (член 4, параграф 2, буква й) от ДФЕС) (точка 2.2.2 *по-горе*).

3.5.2. Трансевропейски мрежи

Насоките и действията, предвидени в областта на трансевропейските мрежи, също се приемат от Европейския парламент и Съвета в съответствие с *обикновената законодателна процедура* (член 172 от ДФЕС), която заменя процедурата за съвместно вземане на решения.

¹⁴⁶ Същата разпоредба беше вмъкната в член 107, параграф 2, буква в) от ДФЕС в рамките на помощите, отпускани от държавите (правила на конкуренцията). Вж. точка 3.4.1.

Трансевропейските мрежи обхващат транспортната, далекосъобщителната и енергийната инфраструктура (член 170 от ДФЕС)⁽¹⁴⁷⁾. Те допринасят за доизграждането на вътрешния пазар (член 26 от ДФЕС) и за укрепването на икономическото, социалното и териториалното сближаване (член 174 от ДФЕС), като отчитат необходимостта от свързването на островните региони, на регионите-анклави и на периферните региони, с централните региони на Съюза (член 170, параграф 2 от ДФЕС).

3.6. Законодателни промени в политиките в областта на културата, образованието, младежта и спорта (членове 165 и 167 от ДФЕС)

Правното основание на действията, предприемани от ЕС в областта на *културата*, се вмъква в *член 167 от ДФЕС*, който заменя член 151 от ДЕО. Целите на действията на Съюза в областта на образованието, младежта и спорта попадат в обхвата на член 165 от ДФЕС (предишен член 149 от ДЕО)⁽¹⁴⁸⁾.

3.6.1. Спорт

Макар че спортът не се споменава изрично в нито един член от Договора за ЕО, Европейският съюз изигра решаваща роля в тази област, в частност посредством съдебната практика на СЕО. По-конкретно делото *Bosman*⁽¹⁴⁹⁾ оказва огромно влияние върху професионалния спорт, като постанови, че обезщетенията за трансфер възпрепятстват свободното движение на работници (футболисти); оттогава те са незаконни по силата на Договора.

В Договорите от Амстердам и от Ница бяха включени декларации за спорта. В първичното право обаче липсваше специфично правно основание. Договорът от Лисабон включва спорта в списъка на областите на компетентност на Съюза за оказване на подкрепа, координиране и допълване (член 6, буква д) от ДФЕС) (точка 2.2.3 *по-горе*). Освен това, той създава собствено правно основание в *член 165 от ДФЕС*, наред с образованието и младежта.

Оттук нататък Съюзът ще допринася за насърчаването на ролята на спорта в европейския живот, като в същото време отчита спецификите му, структурите, основаващи се на доброволното участие, както и неговата социална и възпитателна функция (член 165, точка 1, втора алинея от ДФЕС). Действието на Общността в тази област цели развиване на европейското измерение в спорта чрез насърчаване на равнопоставеността и принципа на откритост в спортните състезания и сътрудничеството между организациите, отговарящи за спорта. Но също така ще

¹⁴⁷ В същото време, от организационни съображения Парламентът възложи трансевропейските мрежи на комисия TRAN на изключително основание. Вж. приложение VII към Правилника за дейността на Европейския парламент, XI, стр. 140 (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+V0//FR&language=FR>).

¹⁴⁸ Професионалното обучение, което също е включено в дял XII от ДФЕС (член 166), не е анализирано в настоящото проучване, тъй като не е част от структурните политики и политиката на сближаване, а е от компетентността на комисията по заетост и социални въпроси (вж. приложение VII, точка VII от Правилника за дейността на Европейския парламент).

¹⁴⁹ СЕО Дело C-145/93 от 15.12.1995 г., Recueil стр. 4921.

закрила физическата и морална неприкосновеност на спортистите, по-специално на най-младите сред тях (член 165, параграф 2 от ДФЕС) ⁽¹⁵⁰⁾.

Първото практическо последствие от въвеждането на това ново правно основание в Договора ще бъде разработването на *нова програма за спорта* на европейско равнище. Това решение, както и следващите решения в тази област, ще бъде прието в съответствие с *обикновената законодателна процедура* (член 165, параграф 4 от ДФЕС).

3.6.2. Образование и младеж

Основните промени в областта на образованието и младежта са от процедурен характер. Обикновената законодателна процедура заменя процедурата за съвместно вземане на решения (член 165, параграф 4 от ДФЕС).

От друга страна, Договорът от Лисабон добавя насърчаването на участието на младите хора в *демократичния живот на Европа* (член 165, параграф 2, пета алинея от ДФЕС). Съюзът вече развива дейност в тази област: по-конкретно, насърчаването на гражданското участие е една от главните цели на програмата „Младежта в действие“. Можем да предвидим, че въвеждането на тази нова цел ще задълбочи действието на Общността в тази област.

В рамките на действията в областта на хуманитарната помощ Договорът посочва и създаването на „*Европейски доброволен корпус*“ с конкретната цел да насърчи участието на младите европейци в тази област (член 214, параграф 5 от ДФЕС). Този доброволен корпус ще бъде създаден посредством обикновена законодателна процедура.

В допълнение, в член 207, параграф 4, буква б) от ДФЕС изрично се посочва *търговията с образователни услуги*. Съветът действа с *единодушие* относно договарянето и сключването на международни споразумения в тази област, тъй като съществува риск тези споразумения да нарушат организацията на образователните услуги на вътрешно равнище и да засегнат отговорността на държавите-членки по предоставянето на тези услуги. Следователно, става въпрос за дерогационен режим спрямо международните споразумения като цяло, където правилото винаги е квалифицирано мнозинство (член 207, параграф 4, първа алинея и член 218, параграф 8 от ДФЕС). Европейският парламент обаче има правото на одобрение по всички търговски споразумения, доколкото общата търговска политика попада в обхвата на обикновената законодателна процедура (член 218, параграф 6, буква а), в) от ДФЕС) (точка 3.8 по-долу).

И накрая, трябва да се отбележи, че *член 14 от Хартата на основните права на Европейския съюз* постановява, че всеки има право на образование, както и на достъп до професионално и продължаващо обучение ⁽¹⁵¹⁾. Макар и да не създава никаква компетентност или нова задача за Съюза, Хартата има същата правна стойност като

¹⁵⁰ Параграф 27 от Резолюция Т6-0373/2009 от 7.5.2009 г. подчертава, че Съюзът може да приема мерки за развитието на спорта и на европейското му измерение, като надлежно отчита специфичния му характер в прилагането на останалите общностни политики. Вж. <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608622¬iceType=null&language=fr>.

¹⁵¹ Вж. http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fr.pdf

Договорите и, следователно, е правно обвързваща от влизането в сила на Договора от Лисабон ⁽¹⁵²⁾.

3.6.3. Култура

Преамбюлт на ДЕС признава културното, религиозното и хуманистичното наследство за източник на вдъхновение за ценностите на Европейския съюз. В допълнение, новият член 3 от ДЕС определя зачитането на богатството на културното и езиковото многообразие, както и опазването и развитието на европейското културно наследство, за една от целите на Съюза.

Главната промяна, която внася Договорът от Лисабон по отношение на политиката в областта на културата, е въвеждането на обикновената законодателна процедура (член 167, параграф 5 от ДФЕС). Досега Съветът действаше с единодушие в рамките на цялата предишна процедура за съвместно вземане на решения. В същото време това изменение няма да има значимо въздействие върху бъдещето на област, в която държавите обикновено приемат решения с консенсус. В допълнение, Съветът запазва правото си да приема препоръки в тази област по предложение на Комисията.

От друга страна, в член 207, параграф 4, буква а) от ДФЕС е посочена *търговията с културни и аудиовизуални услуги* (обща търговска политика). Съветът действа с единодушие относно договарянето и сключването на международни споразумения в тази област, тъй като съществува риск тези споразумения да засегнат културното и езиково многообразие на Съюза. Също както при споразуменията за търговия с образователни услуги (точка 3.6.2 *по-горе*), става въпрос за дерогация от международните споразумения, където правилото винаги е квалифицирано мнозинство (член 207, параграф 4 и член 218, параграф 8 от ДФЕС) (точка 3.8 *по-долу*). Така Съветът гарантира спазване на *„изключението по отношение на културата“*, на което Съюзът винаги се позовава при преговори в рамките на СТО ⁽¹⁵³⁾. Европейският парламент обаче има правото на одобрение по споразуменията, които обхващат тези области, доколкото спрямо тях се прилага обикновена законодателна процедура (член 218, параграф 6, буква а), в) от ДФЕС) (точка 3.8 *по-долу*).

3.7. Законодателни промени в политиката в областта на туризма (член 195 от ДФЕС)

Договорите от Маастрихт и Амстердам бяха включили туризма сред целите на ЕС (член 3, параграф 1, буква ф) от ДЕО), без да предвиждат инструменти за неговото изпълнение.

Съгласно Договора от Лисабон туризмът попада в компетентността на Съюза за оказване на подкрепа, координиране и допълване (точка 2.2.3 *по-горе*). Той също така въвежда специфично правно основание в тази област (член 195 от ДФЕС). Оттук насетне Съюзът ще допълва действията на държавите-членки, по-специално чрез

¹⁵² Вж. член 6, параграф 1 от ДЕС и първата декларация, приложена към Договора (ОВ С 115 от 9.5.2008 г., стр. 19 и 337).

¹⁵³ „Изключението по отношение на културата“ се основава на специфичния характер на индустриите, свързани с културата и аудиовизията, и на опазването на културното многообразие и плурализма на медиите. Освен това, протокол 29 от ДФЕС се спира на системата на публичното радиоразпръскване в държавите-членки – въпрос, който е тясно свързан с аудиовизуалния сектор.

насърчаване на конкурентоспособността на предприятията в този сектор, които придобиват все по-голямо значение за европейската икономика и заетостта.

Европейският парламент и Съветът ще приемат мерките в подкрепа на туристическия сектор посредством *обикновена законодателна процедура*. Изключва се обаче всякакво хармонизиране на законовите и подзаконовите разпоредби на държавите-членки, доколкото подобни инициативи за хармонизиране попадат в категорията на споделената компетентност (точка 2.2.2 по-горе).

Туризмът създава значително търсене на транспортни услуги. По тази причина Парламентът възложи тази област на постоянната комисия TRAN (¹⁵⁴).

3.8. Законодателни промени в международните споразумения, имащи отношение към структурните политики и политиката на сближаване (членове 207 и 218 от ДФЕС)

По своя произход, компетентността, предоставена на Общността от Договора за сключване на международни споразумения в рамките на *първия общностен стълб*, се развиваше въз основа на обща процедура (предишен член 300 от ДЕО), с няколко адаптации за *специфичните споразумения*.

Компетентността за договаряне и сключване на споразумения, свързани със структурните политики и политиката на сближаване, беше в обхвата на тези *специфични споразумения* и беше ограничена до два случая:

- митнически въпроси и обща търговска политика за тарифните и търговски споразумения (предишен член 133 от ДЕО);
- споразумения за асоцииране (предишен член 310 от ДЕО).

Договорът от Ница от своя страна разшири обхвата на международните споразумения (първоначално ограничени до търговията със стоки), като включи и услугите (предишен член 133, параграф 4 от ДЕО) (¹⁵⁵).

Съгласно ДЕО Европейският парламент не беше приобщен по никакъв начин към етапа на договаряне на международни споразумения. Той разполагаше единствено с правото да бъде информиран за вече сключените споразумения за асоцииране (предишен член 300, параграф 2 от ДЕО). С него се провеждаше консултация само във връзка със споразумения относно услуги или права на интелектуална собственост (предишен член 133, параграф 5 от ДЕО).

¹⁵⁴ Вж. приложение VII към Правилника за дейността на Европейския парламент, XI, стр. 140 (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+V0//FR&language=FR>).

¹⁵⁵ Последователните преразглеждания на Договорите позволиха разширяване на списъка на международните споразумения от първия общностен стълб с включване на други области: *научните изследвания и технологичното развитие* (предишен член 170 от ДЕО – нов член 186 от ДФЕС); *околната среда* (предишен член 174, параграф 4 от ДЕО – нов член 191, параграф 4 от ДФЕС); *обменния курс и паричната система* (предишен член 111 от ДЕО – нови членове 138 и 219 от ДФЕС), *икономическото, финансово и техническо сътрудничество с трети страни* (предишен член 181 А от ДЕО – нови членове 212 до 214 от ДФЕС); и *интелектуалната собственост* (предишен член 133, параграф 5 от ДЕО – нов член 207, параграф 4 от ДФЕС). Няма да се спираме на тези области, тъй като те не се отнасят до структурната политика и политиката на сближаване.

От влизането в сила на ДФЕС всички въпроси, отнасящи се до ОТП, ще попадат в *изключителната компетентност на Съюза* (точка 2.2.1). Следователно, вече няма да има смесени търговски споразумения, сключвани едновременно от Съюза и от държавите-членки. Същевременно ДФЕС извършва основна реформа на тази рамка в *членове 207 и 218*, като разширява правомощията на Парламента.

3.8.1. Процедурни промени: ролята на Европейския парламент в международните споразумения

ДФЕС въвежда обикновена законодателна процедура за *прилагането* на общата търговска политика (член 207, параграф 2 от ДФЕС). Занапред тази нова процедура ще се прилага по отношение на всички автономни инструменти на търговската политика: основните регламенти относно инструментите за търговска защита, общата система за преференции (ОСП), антидъмпинга, правилата за произход и т.н.

ДФЕС (член 207, параграф 3 и член 218, *параграф 1*) установи специална процедура за *договаряне и сключване на международни споразумения*, предоставяйки на Европейския парламент консултативни правомощия или право на одобрение в зависимост от естеството на споразумението (член 218, параграф 6 от ДФЕС). Следователно Парламентът, с който съгласно ДЕО дори не беше провеждана консултация за сключването на тарифни и търговски споразумения, значително засилва позицията си.

Освен новите правомощия на Парламента, новата процедура по член 218 от ДФЕС като цяло възпроизвежда по същество разпоредбите на Договора за ЕО относно подписването, сключването и евентуалното спиране на прилагането на международни споразумения, включително правилата за гласуване в Съвета (член 218, параграфи 5, 6, 8 и 9 от ДФЕС).

Съветът разрешава започване на преговорите, приема указанията за водене за преговорите, разрешава подписването и сключва споразуменията (член 218, параграф 2 от ДФЕС). По време на цялата процедура Съветът действа с *квалифицирано мнозинство* (член 218, параграф 8, първа алинея от ДФЕС). По изключение Съветът действа с *единодушие*, когато споразумението се отнася до област, за която се изисква единодушие за приемане на акт на Съюза. Такъв е случаят със споразуменията за асоцииране и споразуменията за икономическо, финансово и техническо сътрудничество с държавите-кандидатки за присъединяване (член 218, параграф 8, втора алинея от ДФЕС).

Той също така действа с *единодушие* по отношение на договарянето и сключването на споразумения в следните области: *търговията с услуги и търговските аспекти на интелектуалната собственост*, както и преките чуждестранни инвестиции, когато съответното споразумение съдържа разпоредби, за които се изисква единодушие за приемането на вътрешни правила (член 207, параграф 4, втора алинея от ДФЕС); *търговията с културни и аудиовизуални услуги*, когато съществува риск тези споразумения да засегнат културното и езиково многообразие на Съюза (член 207, параграф 4, трета алинея, буква а) от ДФЕС) (*вж. точка 3.6.3 по-горе*); и *търговията със социални, образователни и здравни услуги*, когато съществува риск тези споразумения сериозно да нарушат организацията на тези услуги на национално равнище и да засегнат отговорността на държавите-членки по предоставянето на тези услуги (член 207, параграф 4, трета алинея, точка б) от ДФЕС) (*вж. 3.6.3 по-горе*).

Комисията няма правомощия да сключва споразумения. Въпреки това тя може при необходимост да бъде упълномощена от Съвета при „някои специфични условия“ да одобри впоследствие измененията по сключено споразумение, когато това споразумение предвижда, че измененията трябва да бъдат приети съгласно опростена процедура (член 218, параграф 7 от ДФЕС).

В този контекст, Европейският парламент оттук насетне разполага с реално право на одобрение под формата на *процедура за одобрение* при сключването на различни споразумения (член 218, параграф 6, буква а) от ДФЕС):

- споразумения за асоцииране (често предшествващи бъдещо присъединяване), вече цитирани в ДЕО (предишен член 310 от ДЕО);
- споразумения за създаване на специфична институционална рамка чрез организиране на процедури за сътрудничество, също цитирани в ДЕО (предишен член 300, параграф 3 от ДЕО);
- споразумения със значителни финансови последици за Съюза, също посочени в ДЕО (предишен член 300, параграф 3 от ДЕО);
- споразумения за присъединяване на Съюза към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи; нова област, въведена с ДФЕС;
- споразумения в области, за които се прилага *обикновената законодателна процедура* (въведени с ДФЕС, макар че в съответствие с тази процедура не е бил приет нито един вътрешен акт) ⁽¹⁵⁶⁾;
- и накрая, споразумения в области, за които се прилага специалната законодателна процедура, когато се изисква одобрение от Европейския парламент; нова област, въведена с ДФЕС.

По отношение на останалите споразумения Европейският парламент разполага само с *право на консултация* (член 218, параграф 6, буква б) от ДФЕС) ⁽¹⁵⁷⁾, с изключение на случаите, когато споразумението се отнася изключително до ОВППС, където Парламентът няма участие (член 218, параграф 6, първа алинея от ДФЕС).

Освен разпоредбите на член 218, параграф 6 от ДФЕС, Парламентът разполага също с *право на одобрение* при споразуменията за присъединяване (член 49 от ДЕС), с одобрение, прието с мнозинство от неговите членове. В същото време, ДФЕС не посочва как стои въпросът с новите специфични споразумения, целящи да развият привилегировани отношения със съседните на Съюза страни, които се създават с член 8 от ДЕС ⁽¹⁵⁸⁾. Принципно те следва да бъдат оприличени на споразуменията за асоцииране и, следователно, да се приемат с одобрение от Европейския парламент, освен ако не бъдат сметени за един вид външна политика на близост. В този случай те биха попаднали в обхвата на ОВППС, без участие от страна на ЕП.

От друга страна, макар че Европейският парламент продължава да не участва в етапа на договаряне на споразумения, ДФЕС предвижда той да бъде информиран редовно

¹⁵⁶ Преди това одобрение се изискваше само ако вътрешен акт, приет по процедурата за съвместно вземане на решения, трябва да бъде изменен по силата на споразумението (предишен член 300, параграф 3 от ДЕО).

¹⁵⁷ Например споразуменията за сътрудничество по наказателноправни въпроси.

¹⁵⁸ Тази политика за добросъседство беше обявена от Европейския съвет в Брюксел на 13 и 14 март 2008 г. с цел да продължи Евросредиземноморския процес от Барселона, стартиран през 1995 г. Вече са създадени органите за прилагане на тази средиземноморска политика за добросъседство (Съюз за Средиземноморието).

относно хода на преговорите по *търговски споразумения* (член 207, параграф 3 от ДФЕС) а при *всички споразумения* – на всички етапи на процедурата (член 218, параграф 10 от ДФЕС).

3.8.2. Международни споразумения и структурни политики и политика на сближаване

Оттук нататък *повечето* международни споразумения, имащи отношение към структурните политики и политиката на сближаване, ще бъдат сключвани след *одобрение от Европейския парламент*, доколкото обхващат области, за които се прилага обикновената законодателна процедура (член 218, параграф 6, буква а), v) от ДФЕС) и/или имат значителни финансови последици за Съюза (член 218, параграф 6, буква а), iv) от ДФЕС). По-конкретно става въпрос за *международни споразумения в областта на рибарството, споразумения в областта на транспорта и търговски споразумения*, двустранни или многостранни, които обхващат селскостопански и рибни продукти, както и културни, аудиовизуални и образователни услуги.

В допълнение, ДФЕС посочва изрично две споразумения, имащи отношение към структурните политики и политиката на сближаване, в рамките на общата търговска политика (член 207 от ДФЕС):

- споразумения в областта на *транспорта* (член 207, параграф 5 от ДФЕС), като препраща към членове 90 до 100 от ДФЕС по същество и към член 218 във връзка с процедурата за договаряне и сключване на споразумения в тази област (точка 3.5);
- споразумения в областта на *търговията с културни, аудиовизуални и образователни услуги* (член 207, параграф 4, точка а) и б) от ДФЕС), към които се прилага процедурата по член 218; тези международни споразумения обаче се приемат от Съвета с единодушие с оглед защитата на изключението по отношение на културата и гарантирането на доброто функциониране на образователните услуги на национално равнище (точки 3.6.2 и 3.6.3 *по-горе*).

Парадоксално, в ДФЕС никъде не се споменават международните споразумения в областта на *рибарството*, макар че те са най-многобройни. По-горе вече беше посочено (точка 3.3 *по-горе*), че тези специфични споразумения трябва да бъдат включени в процедурата по член 218, параграф 6, буква а) от ДФЕС (с одобрение от Европейския парламент), доколкото рибарството спада към областите, към които се прилага обикновената законодателна процедура (член 43, параграф 2 от ДФЕС – член 218, параграф 6, буква а), v) от ДФЕС). В допълнение, *споразуменията за партньорство в областта на рибарството* с трети страни (където достъпът до ресурси налага финансова компенсация от страна на Съюза) биха били предмет на процедурата по член 218, параграф 6, буква а), iv) от ДФЕС, доколкото имат значителни финансови последици за Съюза (¹⁵⁹).

¹⁵⁹ Има няколко вида споразумения в областта на рибарството: а) споразумения за партньорство, по силата на които европейският флот получава достъп до ресурси в замяна на финансови компенсации или достъп до европейски пазар чрез по-ниски митнически тарифи; б) *реципрочни споразумения*, които включват обмен на възможности за риболов между общностните флотилии и флотилиите на трети страни (от Северна Европа); в) *многостранни споразумения с регионални риболовни организации* (РРО), които по-конкретно имат за цел да предотвратят незаконния риболов; и г) *международни конвенции*, които насърчават справедливото и ефективно използване на рибните ресурси и предпазват морската околна среда.

От друга страна, търговията с рибни продукти като цяло е предмет на многостранни правила, приети в рамките на СТО (¹⁶⁰), които попадат в областта на общата търговска политика – ОТП (член 207 от ДФЕС). В същото време, вътрешните мерки за управление се приемат въз основа на член 43 от ДФЕС (ОПОР) и по-конкретно в рамките *общата организация на пазарите в сектора на рибните продукти и продуктите от аквакултури* (¹⁶¹) (точка 2.3.1 по-горе).

Селското стопанство също не е цитирано в ДФЕС във връзка с международните споразумения, макар че селскостопанският аспект е от голямо значение за повечето сключени от Съюза *преференциални споразумения* (със страните от Средиземноморския басейн, страните от АКТБ, МЕРКОСУР и т.н.). Тези преференциални споразумения (както и някои едностранни отстъпки, приети в съответствие с общата система за преференции – ОСП) се отнасят от една страна до общата търговска политика (член 207 от ДФЕС), а от друга – до политиката на сътрудничество с трети страни (членове 208 до 213 от ДФЕС).

Въз основа на критерия за целта и основния предмет на *дадено споразумение*, Съюзът може да сключва *специфични споразумения за сътрудничество* (въз основа на член 209, параграф 2 или член 212, параграф 3 от ДФЕС) или *търговски споразумения* (в съответствие с процедурата по член 218, параграф 6, буква а) от ДФЕС). Същевременно, Европейският парламент и Съветът действат винаги в съответствие с обикновената законодателна процедура относно предвидените мерки за *прилагане на политиката на сътрудничество* (член 209, параграф 1 от ДФЕС; член 212, параграф 2 от ДФЕС) и относно рамката, в която се осъществява *общата търговска политика* (член 207, параграф 2 от ДФЕС).

Във всеки случай, тъй като в Договора не се споменава нищо по този въпрос, към момента търговията със селскостопански продукти се урежда от многостранните споразумения на Световната търговска организация (СТО) и по-конкретно от *Споразумението за селското стопанство* (¹⁶²). По-горе вече беше отбелязано (точка 2.3.1 по-горе), че разпределянето на областите на компетентност между ОСП и ОТП беше установено от СЕО в неговото Становище 1/94 относно СТО (¹⁶³). Общата рамка на ангажиментите на Съюза за многостранна система на регулиране на търговията е в обхвата на член 207, параграф 2 от ДФЕС (ОТП), но вътрешните мерки за управление се приемат въз основа на член 43 от ДФЕС (ОСП) и по-конкретно в рамките на единната ООП (¹⁶⁴).

3.9. Нова типология на правните актове на Съюза: специален преглед на делегираните актове и актовете за изпълнение (членове 290 и 291 от ДФЕС)

Договорът от Лисабон (член 288 от ДФЕС) запазва правните инструменти, предвидени в ДЕО (предишен член 249 от ДЕО). Установява се обаче ясно разграничение между *законодателни актове* (регламенти, директиви, решения), приети в съответствие с обикновена или специална законодателна процедура (член 289 от ДФЕС), и

¹⁶⁰ Решение 94/800/ЕО, ОВ L 336 от 23.12.1994 г.

¹⁶¹ Регламент (ЕО) № 104/2000, ОВ L 17 от 21.1.2000 г. (дъл V).

¹⁶² Решение 94/800/ЕО, ОВ L 336 от 23.12.1994 г. Регламент (ЕО) № 3290/1994 (ОВ L 349 от 31.12.1994 г.) разви Споразумението за селското стопанство на СТО на вътрешно равнище.

¹⁶³ СЕО, Становище 1/94 от 15 ноември 1994 г., Recueil I-5267.

¹⁶⁴ Регламент (ЕО) № 1234/2007, ОВ L 299 от 16.11.2007 г. (част III Търговия с трети страни).

незаконодателни актове (становища, препоръки, делегирани актове, актове за изпълнение) (членове 288 и 290 до 292 от ДФЕС). Най-важните нововъведения обаче се отнасят до *делегираните актове* (член 290 от ДФЕС) и *актовете за изпълнение* (член 291 от ДФЕС).

Разграничението между законодателни и делегирани актове, както и признаването на изпълнителната роля на Комисията, под контрола, упражняван в равна степен от двата клона на законодателния, ще подобри качеството на общностното законодателство (¹⁶⁵). Тези обаче трябва да се определят няколко елемента на делегираните актове, както и новата рамка на актовете за изпълнение.

3.9.1. Делегирани актове

Член 290, параграф 1 от ДФЕС постановява, че законодателен акт може да делегира на Комисията правомощието да приема *незаконодателни актове от общ характер*, които допълват или изменят определени *несъществени елементи* от законодателния акт.

Трябва да се признае, че не е лесно да се направи вътрешно разграничение между *съществените и несъществените елементи* на даден акт. Въпреки това вече съществува доста прецизна съдебна практика на СЕО за прокарване на разделителната линия (¹⁶⁶). В съответствие с нея един *основен законодателен акт* може да съдържа три категории разпоредби:

- разпоредби, съдържащи *съществени елементи*, които не могат да бъдат предмет нито на делегиране, нито на изпълнение: например, общите насоки на акта, главните принципи, върху които се основава, и последно, приложното поле на режима (на регулиране или на подпомагане);
- разпоредби, отнасящи се до *несъществените елементи* на акта, които могат да бъдат предмет на делегиране с оглед тяхното изменение или допълване;
- и накрая, разпоредби, отнасящи се до несъществените елементи, които биха могли да бъдат предмет на уточняване или изясняване посредством изпълнителни процедури (член 291 от ДФЕС) (точка 3.9.2 по-горе).

Практиката на делегираните актове теоретично би могла да застраши законодателната функция на Парламента. Трябва обаче да споменем, че режимът на делегиране предоставя на Парламента множество *гаранции*:

- първо, защото е необходимо неговото съгласие, тъй като делегирането трябва да произтича от основен законодателен акт, който Парламентът вече е приел в сътрудничество със Съвета (член 290, параграф 1, втора алинея от ДФЕС);
- второ, защото въпросният законодателен акт трябва да определи „*съдържанието, обхвата и продължителността на делегирането*“ (член 290, параграф 1, втора алинея от ДФЕС);

¹⁶⁵ Параграф 3 от Резолюция Т6-0387/2009 на Европейския парламент от 7.5.2009 г. Вж. <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5609042¬iceType=null&language=fr>.

¹⁶⁶ Съдебна практика, която се основава на комитологията в областта на селското стопанство: СЕО, 17 декември 1970 г., *Koester*, Дело 25/70, Recueil I-1161; СЕО, 13 декември 1997 г., *Eridiana Beghin-Say*, Дело C-103/96, Recueil I-1453. За списък на главните решения на СЕО относно комитологията вж. IPOLNET: <http://www.ipolnet.ep.parl.union.eu/ipolnet/webdav/site/myjahiasite/shared/code/List%20of%20relevant%20ECJ%20rulings.pdf>.

- трето, защото могат да бъдат поставени и други условия, сред които *правомощия за оттегляне* на делегирането в полза на Съвета или на Парламента (член 290, параграф 2, буква а) от ДФЕС), както и *правомощия за представяне на възражения* срещу делегирания акт в полза някой от двата съзаконодателни органа, които могат да блокират влизането в сила на съответния акт (член 290, параграф 2, буква б) от ДФЕС); при тези два случая Парламентът действа с мнозинство от съставляващите го членове (член 290, параграф 2, трета алинея от ДФЕС);
- и накрая, защото предвидените в член 290 от ДФЕС условия не са изчерпателни и Европейският парламент може да предложи други в съответствие с правомощието си за внасяне на изменения в рамките на обикновената законодателна процедура (например, предявявайки по-големи изисквания по отношение на информирането си за предприетите от Комисията мерки или по отношение на контрола).

От само себе си се разбира, че ефективното упражняване на тези гаранции ще изисква засилен надзор над разпоредбите на всяко законодателно предложение на Комисията от страна на всяка парламентарна комисия. Съвсем очевидно делегирането не може никога да се превърне в обикновен законодателен инструмент и Европейският парламент трябва да запази изключителния му характер. Една широка употреба на делегирани актове би поставила под въпрос институционалния баланс, принципа на прозрачност и, накрая, самата законосъобразност на законодателните процедури на Съюза.

Правният спор за обхвата на делегираните актове вече беше подет в рамките на едно от законодателните предложени, включени в *съобщението „омнибус“* на Комисията (¹⁶⁷) за създаване на програма за документацията за улова на червен тон (¹⁶⁸).

В този контекст, Комисията представи през декември 2009 г. съобщение относно новите *делегиращи актове* в приложение на член 290 от ДФЕС (¹⁶⁹). В този документ Комисията предлага модели, съдържащи стандартна формулировка, която да бъде използвана в рамките на бъдещите делегиращи (по-конкретно относно продължителността на делегирането, както и правото на оттегляне/възражения). Трябва обаче да се отбележи, че ДФЕС не налага никакво ограничение на законодателните правомощия на ЕП в тази област. Изхождайки от това, предложените модели не са обвързващи за съзаконодателите. На това основание, Парламентът би подкрепил по-скоро извършването на анализ за всеки отделен случай, като се следи за спазването на правомощията за одобрение, възражения и оттегляне. Преди гласуването на пленарно заседание, Съветът на председателите на комисии към ЕП трябва да се произнесе през следващите месеци относно рамката, която да бъде прилагана в бъдеще по отношение на законодателните делегиращи в отговор на съобщението на Комисията (¹⁷⁰).

3.9.2. Актове за изпълнение (предишни процедури по „комитология“)

Договорът от Лисабон прави разграничение между делегиращи актове и актове за изпълнение. По-рано тези два вида актове бяха уредени с Решение 1999/468/ЕО от

¹⁶⁷ COM (2009) 665 от 2.12.2009 г.

¹⁶⁸ COM (2009) 406 от 3.8.2009 г.

¹⁶⁹ COM (2009) 673 от 9.12.2009 г. Вж. също „Non Paper“, озаглавен „Прилагане на член 290 от Договора за функционирането на Европейския съюз“, 12 ноември 2009 г.

¹⁷⁰ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5840472>.

28.6.1999 г., изменено (Решение относно комитологията) ⁽¹⁷¹⁾. Отсега нататък приемането на делегирани актове ще се урежда в съответния основен законодателен акт (точка 3.9.1 *по-горе*), а за приемането на акт за изпълнение преди това ще трябва да бъде приет регламент, установяващ „общите правила и принципи относно реда и условията за контрол от страна на държавите-членки върху упражняването на изпълнителните правомощия от страна на Комисията“ (член 291, параграф 3 от ДФЕС).

Член 291, параграф 2 от ДФЕС установява режима на актовете за изпълнение в полза на Комисията или, в специфичните случаи на ОВППС, в полза на Съвета. Акт за изпълнение ще може да бъде приет само когато са необходими еднакви условия за изпълнение. В противен случай държавите-членки предприемат всички необходими мерки по вътрешното право за прилагане на актовете на Съюза (член 291, параграф 1 от ДФЕС).

Важно е да се отбележи, че ДФЕС предоставя нови правомощия на Парламента в тази област. Докато в ДЕО приемането на решение за комитологията беше от компетентността единствено на Съвета, който действаше с единодушие, а с Парламента се провеждаше единствено консултация (предишен член 202, трето тире от ДЕО), ДФЕС отрежда по-важна роля на Парламента, като постановява, че необходимият регламент се приема в съответствие с обикновената законодателна процедура (член 291, параграф 3 от ДФЕС).

Въз основа на последната разпоредба Комисията трябва да представи *предложение за регламент*, с който да установи общите правила и принципи относно реда и условията за контрол от страна на държавите-членки върху упражняването на изпълнителните правомощия. Тази нова регулаторна рамка следва принципно да бъде приета преди юни 2010 г. в съответствие с обикновената законодателна процедура. В очакване на нейното приемане Европейският парламент, Съветът и Комисията ⁽¹⁷²⁾ решиха да продължат да прилагат временно правилата на решението относно комитологията, доколкото ДФЕС не съдържа преходна разпоредба, която да гарантира непрекъснатостта на упражняването на компетентността за изпълнение ⁽¹⁷³⁾.

Сега Парламентът трябва да обмисли реда и условията на приобщаване към новите (твърде сложни) процедури, които ще наследят предишния режим на комитологията. Следва евентуално да се разграничи обхватът на рамката (която да се въведе с новия регламент с оглед на по-добрия парламентарен контрол) от нейното ежедневно прилагане (като се познава работното натоварване, което това изпълнение ще наложи на парламентарните комисии). Освен това, би било добре дошло едно допълнително опростяване на предишните процедури по комитология.

¹⁷¹ ОВ L 184 от 17.7.1999 г., стр. 23. Консолидиран текст на Решение 2006/512/ЕО (ОВ С 255 от 21.10.2006 г., стр. 4). Относно комитологията вж. „Ръководство за комитологията – работата на Европейския парламент в областта на комитологията“, Конференция на председателите на комисии, 2009 г. (<http://www.ipolnet.ep.parl.union.eu/ipolnet/cms/lang/fr/pid/2335>).

¹⁷² Декларация на Европейския парламент, Съвета и Комисията относно прилагането на член 291 от Договора за функционирането на Европейския съюз. Тази декларация е временното решение, поискано от ЕП в неговата резолюция от 7 май 2009 г. (параграф 73 от резолюция Т6-0373/2009).

¹⁷³ Трябва да се отбележи, че в Договора от Лисабон беше заличен член 202 от ДЕО, на който се основаваха изпълнителните правомощия на Комисията, предоставени от Съвета. Макар че член 202 беше заменен по същество от член 16, параграф 1 от ДЕС и членове 290 и 291 от ДФЕС, по този въпрос е налице правен вакуум, който трябва да бъде запълнен.

3.10. Други законодателни промени с хоризонтален обхват: процедури за преразглеждане на Договорите (член 48 от ДЕС) и право на гражданска инициатива (член 11, параграф 4 от ДЕС и член 24 от ДФЕС)

Договорът от Лисабон внесе *законодателни изменения с хоризонтален обхват*, които биха могли *евентуално да доведат до значителни промени* в областта на структурната политика и политиката на сближаване. По-конкретно става въпрос за правото на инициатива на Парламента за *преразглеждане на договорите* (в частност в рамките на *опростената процедура за преразглеждане*) и на *правото на гражданска инициатива*.

3.10.1. Опростени процедури за преразглеждане на Договорите

Член 48 от ДЕС определя три процедури за преразглеждане на Договорите: *обикновена процедура за преразглеждане*, посредством свикването на Конвент или междуправителствена конференция, което обхваща всички Договори (член 48, параграфи 2 до 5 от ДЕС); и две *опростени процедури за преразглеждане*; първата се отнася до преразглеждането на всички или част от разпоредбите на третата част на ДФЕС (*вътрешните политики и дейности на Съюза*) (член 48, параграф 6 от ДЕС), а втората предвижда преминаване от правилото за гласуване с единодушие в Съвета към правилото за гласуване с квалифицирано мнозинство, или замяна на специалните законодателни процедури за приемане на законодателни актове с обикновена законодателна процедура (член 48, параграф 7 от ДФЕС).

Тук ще се ограничим само до анализ на *първата опростена процедура*, която предоставя ясни възможности за преразглеждане на структурните политики и политиката на сближаване *по инициатива на Европейския парламент*, но без да се допуска разширяване на областите на компетентност на Съюза (член 48, параграф 6, трета алинея от ДЕС).

Европейският парламент може да представи на *Европейския съвет* проекти за *пълно или частично преразглеждане на глави от ДФЕС*, които се отнасят до структурните политики и политиката на сближаване: селско стопанско и рибарство (членове 38 до 44 от ДФЕС); транспорт (членове 90 до 100 от ДФЕС); образование, младеж и спорт (член 165 от ДФЕС); култура (член 167 от ДФЕС); трансевропейски мрежи (членове 170 до 172 от ДФЕС); икономическо, социално и териториално сближаване (членове 174 до 178 от ДФЕС); и туризъм (член 195 от ДФЕС). За сметка на това, тази опростена процедура не може да бъде използвана за преразглеждане на глави от международни споразумения (включени в петата част на ДФЕС – външна дейност на Съюза) (точка 3.8 *по-долу*) или за изменяне на финансовите разпоредби (включени в шестата част на ДФЕС) (точка 4 *по-долу*).

ДФЕС предвижда да се избягва свикването на Конвент и на междуправителствена конференция за опростените процедури. Той обаче запазва правото на Съвета за окончателно приемане на измененията, с единодушие след консултация с Европейския парламент. Той предвижда също задължението за ратифициране от страна на държавите-членки съгласно съответните им вътрешни процедури (член 48, параграф 6, втора алинея от ДЕС).

Тази първа опростена процедура изглежда особено обещаваща с оглед на актуализирането и адаптирането на главата за *селското стопанство и рибарството* (дъл III от третата част наДФЕС), която вече е изгубила актуалността си в светлината на развитието на ОСП и ОПОР (вж. точки 3.2 и 3.3 по-горе). Следователно, Европейският парламент би могъл да представи на Европейския съвет проект за актуализиране на тази глава, с който да въведе принципите, които да уреждат занапред тези две политики и главните им механизми.

Може би днес е твърде рано да се предвиди подобен ход, който би имал значително политическо измерение. Но, предвид факта, че ОСП и ОПОР ще бъдат реформирани основно след влизането в сила на новите финансови перспективи, Парламентът би могъл да представи на Европейския съвет проекти за преразглеждане на първичното законодателство след 2014 г. Те биха консолидирали приетите преди това евентуални нови рамки на вторичното законодателство.

3.10.2. Право на гражданска инициатива

Член 11, параграф 4 от ДЕС предвижда, че граждани на значителен брой държави-членки, чийто брой трябва да е най-малко един милион, могат да поемат инициативата да приканят Комисията да представи подходящо предложение, в рамките на предоставените ѝ правомощия, по въпроси, за които тези граждани считат, че за целите на прилагането на Договорите е необходим юридически акт на Съюза.

Европейският парламент и Съветът, чрез регламенти, в съответствие с обикновената законодателна процедура, ще приемат разпоредбите относно условията, необходими за представяне на граждански инициативи, включително минималния брой държави-членки, от които трябва да произхождат тези граждани (член 11, параграф 4, втора алинея от ДЕС; член 24, първа алинея отДФЕС).

В тази област Комисията наскоро представи *Зелена книга относно европейската гражданска инициатива* ⁽¹⁷⁴⁾, след резолюцията на Европейския парламент, приета на 7 май 2009 г. ⁽¹⁷⁵⁾. Нейната цел е да събере становищата на всички заинтересовани страни по основните въпроси, които ще намерят място в бъдещия регламент относно процедурата и практическите условия, необходими за този нов институционален инструмент. Принципно законодателното предложение е предвидено за следващите месеци, като целта е то да влезе в сила преди декември 2010 г.

Започнатата със зелената книга консултация засяга следните въпроси: *минималния брой държави-членки*, от които трябва да произхождат тези граждани (Комисията предлага праг от една четвърт от държавите-членки; същият праг беше предложен и от ЕП в неговата резолюция) ⁽¹⁷⁶⁾; *минималния брой на гражданите, подписали инициативата*, във всяка държава-членка (Комисията предлага 0,2% от населението на всяка съответна държава-членка, което се равнява на прага, препоръчан в становището на ЕП – 1/500 от населението) ⁽¹⁷⁷⁾; *определянето на минималната възраст на участниците* (Комисията предлага 16 или 18 години, а Парламентът препраща към законодателството на съответната държава-членка относно правото на

¹⁷⁴ COM (2009) 622 от 11.11.2009 г.

¹⁷⁵ Т6-0389/2009, Резолюция на Европейския парламент от 7 май 2009 г с искане към Комисията да представи предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно изпълнението на гражданската инициатива (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5665862¬iceType=null&language=fr>).

¹⁷⁶ Точка 1 от приложението към резолюцията от 7 май 2009 г., цитирана по-горе.

¹⁷⁷ Точка 2 от приложението към резолюцията от 7 май 2009 г., цитирана по-горе.

гласуване) ⁽¹⁷⁸⁾; и *формата и формулировката на гражданската инициатива*, както и изискванията за процедурата, по-конкретно по отношение на събирането, проверката и разпознаването на подписи (ЕП предложи специфична процедура, състояща се от пет етапа) ⁽¹⁷⁹⁾.

Правото на гражданска инициатива ще придаде ново измерение на европейската демокрация и ще даде нов импулс на публичния дебат за общите политики, в частност структурните политики и политиката на сближаване. По-конкретно, правото на инициатива ще позволи на гражданите на Съюза да участват пряко в прилагането на общите политики и действия, които са в сила. В допълнение, с оглед на *предвидените основни реформи на няколко общи политики (ОСП, регионалната политика, ОПОР)*, правото на гражданска инициатива ще затвърди ролята на гражданското общество в изготвянето и *преразглеждането на европейското право* и, косвено, във *вземането на решение за новите финансови перспективи*. В този контекст, правото на гражданска инициатива ще допринесе за създаването на истинско европейско обществено пространство за разискване на *приоритетите и стратегиите на Общността*, което да се създаде *във връзка с големите предизвикателства пред Съюза* (напр. търговска и финансова глобализация, определяне и защита на европейския социален модел, борба срещу изменението на климата, демографски спад, борба срещу глада и хранителните кризи, устойчиво развитие и т.н.).

Европейският парламент, като единствена институция на ЕС, която се избира на всеобщи преки избори, може само да се радва на включването на гражданската инициатива в Договорите. В същото време, той трябва да следи внимателно крайния резултат от конкретните инициативи и евентуално да адаптира графика на законодателната си работа.

¹⁷⁸ Точка 3 от приложението към резолюцията от 7 май 2009 г., цитирана по-горе.

¹⁷⁹ Точка 4 и следв. от приложението към резолюцията от 7 май 2009 г., цитирана по-горе.

4. ПРОМЕНИ НА БЮДЖЕТНО РАВНИЩЕ

4.1. Значими последици за структурните политики и политиката на сближаване

Договорът от Лисабон съдържа значителни промени на финансово равнище в сравнение с Договорите и действащата правна уредба, по-конкретно що се отнася до междуинституционалните отношения и процедурите за вземане на решения. Той вмъква нов дял II в шестата част наДФЕС, съдържащ 6 глави и 15 члена⁽¹⁸⁰⁾. Всъщност новият договор възпроизвежда без изменения по същество финансовите разпоредби, договорени на междуправителствената конференция (МК) през 2004 г.

Повечето нови финансови разпоредби са от общ характер. Те обаче имат конкретни последици за разходите за структурните политики и политиката на сближаване, които, да не забравяме, днес обхващат по-голямата част от бюджета на Общността (73,7% през 2010 г.) (Таблица 1). По-конкретно, те ще окажат въздействие върху ОСП (42% от бюджета) и регионалната политика (28%), двете политики на Съюза с най-значителни разходи.

Таблица 1: СТРУКТУРНИ ПОЛИТИКИ И ПОЛИТИКА НА СБЛИЖАВАНЕ – БЮДЖЕТ ЗА 2010 Г.

БЮДЖЕТ 2010 НА КОМИСИЯТА		
	Поети задължения (милиони евро)	% Общо
Земеделие и развитие на селските райони	58 080,71	41,9%
Регионална политика	38 896,65	28,1%
Транспорт	2 296,49	1,7%
Образование и култура	1 821,86	1,3%
Морско дело и рибарство	1 001,19	0,7%
Туризм	4,60	0,0%
Структурни политики и политика на сближаване	102 101,50	73,7%
Общо бюджет на Комисията⁽¹⁸¹⁾	138 515,40	100%

Източник: Общ бюджет на Европейския съюз за 2010 финансова година. Цифри. Януари 2010 г. (http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget_in_fig/syntchif_2010_bg.pdf).

¹⁸⁰ Членове 310 до 325 отДФЕС.

¹⁸¹ *Земеделие:* дял 05; *Регионална политика:* дял 13; *Транспорт:* 06 02, 06 03 и други бюджетни кредити от дял 06; *Образование и култура:* дял 09 (информационно общество и медии) и 15 (образование и

Главните елементи на Договора от Лисабон по отношение на финансовата рамка са (¹⁸²):

- Опростяване на годишната бюджетна процедура благодарение на премахването на разграничението между задължителни разходи (ЗР) и незадължителни разходи (НР), отпадането на предварителния проектобюджет (ППБ) и премахването на второто четене от ЕП.
- Официално въвеждане на нова годишна бюджетна процедура, аналогична на обикновената законодателна процедура с едно-единствено четене и помирителна процедура между двата клона на бюджетния орган.
- Консолидиране на многогодишната финансова рамка в ДФЕС.
- Прилагане на практика на новата „финансова конституция“ посредством:
 - а) приемане на нов регламент, съдържащ многогодишната финансова рамка;
 - б) адаптиране на съществуващия Финансов регламент към новите принципи, уреждащи приемането и изпълнението на бюджета; и
 - в) евентуално, одобряване на ново междуинституционално споразумение относно правилата за сътрудничеството между институциите в хода на годишната бюджетна процедура, които не са включени в двата предишни правни инструмента (¹⁸³) (точка 5, буква а) по-долу).

4.2. Премахване на разграничението между ЗР и НР

В членове 272 и 273 (¹⁸⁴) от предишния ДЕО се разграничаваха две категории разходи:

- а) „разходи, произтичащи задължително от договора или от актовете, приети по силата на последния“ (ЗР), в частност разходите за пазарите и помощите от първия стълб на ОСП или за международни споразумения, при които Съветът (първият клон на бюджетния орган) имаше последната дума за приемането на годишния бюджет.
- б) „разходи, различни от тези, произтичащи задължително от договора или от актовете, приети по силата на последния“ (НР), при които Европейският парламент (вторият клон на бюджетния орган) запазваше компетентността си да определя максимален процент на увеличение по отношение на разходите от същия вид за текущата бюджетна година, като спазва принципа на баланс между приходите и разходите.

култура) и глава 09 06 (аудиовизуална политика и програма MEDIA); Рибарство: глава 11; Туризъм: 02 02 08.

¹⁸² За по-обща представа за изпълнението на съществуващата финансова рамка по време на последния парламентарен мандат (2004-2009 г.), вж. „Междуинституционалното споразумение от 17 май 2006 г. и бюджетните процедури за 2005-2009 г.“, ЕП, Тематичен отдел Г – Бюджетни въпроси, PE 411.271, 30.7.2009 г.

¹⁸³ В очакване на новата финансова рамка неотдавнашна резолюция на ЕП (Т7-0067/2009 от 12.11.2009 г.) прие временни процедурни насоки по бюджетни въпроси с оглед на влизането в сила на Договора от Лисабон. По-конкретно тя се спира на изпълнението на бюджета, приемането на коригиращи бюджети, разрешаването на прехвърляния и условията и реда на междуинституционалното сътрудничество (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5817052¬iceType=null&language=fr>).

¹⁸⁴ Член 272, параграф 4, втора алинея, член 272, параграф 9, първа и четвърта алинея; член 273, трети параграф.

С цел да *опрости* процедурата за приемане на годишния бюджет, ДФЕС *премахва това разграничение* в новите членове 314 (предишен 272) и 315 (предишен 273). Занапред двата клона на бюджетния орган ще вземат *съвместно решение за всички* бюджетни разходи. Съветът получава правомощия за взимане на решение относно НР, а Парламентът – относно ЗР (¹⁸⁵).

В същото време се запазва разграничението между ЗР и НР в *Междуинституционалното споразумение за бюджетната дисциплина и доброто финансово управление* (¹⁸⁶), както и в *действащата финансова правна уредба* (¹⁸⁷), която занапред ще се приема от Европейския парламент и Съвета в съответствие с обикновената законодателна процедура и след консултация със Сметната палата (член 322 от ДФЕС). С оглед на това трябва да бъдат внесени изменения в рамката на работата по актуализирането на Междуинституционалното споразумение и на вторичното финансово право. На това основание Резолюцията на Европейския парламент от 7 май 2009 г. относно финансовите аспекти на Договора от Лисабон (¹⁸⁸) се обявява в подкрепа на преразглеждането на Финансовия регламент, включително прилагането на разпоредбите, пряко засегнати от Договора от Лисабон (параграф 50 от резолюцията от 7 май 2009 г.). Тя също така припомня изискването да се постигне междуинституционално споразумение, които да позволи оптимален преход към новите правни актове и новите процедури за вземане на решения (буква Ж и точки 51, 52 и 53).

4.3. **Нова специална процедура за приемане на годишния бюджет**

ДФЕС включва нова глава „Годишен бюджет на Съюза“ в дял „Финансови разпоредби“ (¹⁸⁹), която изменя и опростява съществуващата бюджетна процедура.

При предишната процедура (член 272 от ДЕО), Комисията внасяше в периода около месец май *предварителен проектобюджет (ППБ)*, който включваше прогноза за приходите и прогноза за разходите. Съветът, с квалифицирано мнозинство, съставяше *проектобюджета (ПБ)* не по-късно от 1 септември на годината, предхождаща годината на изпълнение на бюджета, и го изпращаше на Европейския парламент не по-късно от 5 октомври. Като цяло Съветът съставяше своя ПБ през месец юли, а ЕП гласуваше през септември в комисиите и през октомври на пленарно заседание с *обикновено мнозинство*.

¹⁸⁵ Трябва да се припомни, че след Договора от Лисабон все пак се запазва разделянето на бюджетните кредити на: а) *многогодишни бюджетни кредити (МБК)*, предназначени за финансиране на многогодишни действия, които се делят на *бюджетни кредити за поети задължения* и *бюджетни кредити за плащания*; б) *едногодишни бюджетни кредити (ЕБК)*, които гарантират поетите задължения и плащането на разходите през всяка бюджетна година.

¹⁸⁶ Междуинституционално споразумение между Европейския парламент, Съвета и Комисията за бюджетната дисциплина и доброто финансово управление (ОВ С 139 от 14.6.2006 г., стр.1 – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:139:0003:0003:FR:PDF>). ЗР/НР се споменават в точки 13, 23, 34 и 36, както и в приложение II, букви Б и В.5. Това споразумение беше изменено последно с Решение 2009/407/ЕО на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 132 от 29.5.2009 г. – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:132:0008:0009:FR:PDF>).

¹⁸⁷ Регламент (ЕО) № 1605/2002 на Съвета (ОВ L 248 от 16.9.2002 г.) (<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2002:248:SOM:FR:HTML>) и Регламент (ЕО) № 2342/2002 на Комисията (ОВ L 357 от 31.12.2002 г.).

¹⁸⁸ P6_TA(2009)0374 (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608282¬iceType=null&language=fr>).

¹⁸⁹ ОВ С 115 от 9.5.2008 г., стр. 183-185.

Новият член 314 от ДФЕС премахна ППБ и създаде специална законодателна процедура за приемането на годишния бюджет чрез съгласуване между ЕП и Съвета (двата клона на бюджетния орган). Оттук насетне двете четения ще бъдат заменени от едно-единствено четене: Комисията ще представя своето предложение за ПБ не по-късно от 1 септември (член 314, параграф 2 от ДФЕС). Съветът ще приема своята позиция и ще я представя на ЕП не по-късно от 1 октомври, като го информира за основанията, мотивирали го да измени предложението на Комисията (член 314, параграф 3 от ДФЕС). Трябва да се припомни, че по-рано Съветът не даваше никакви обяснения за намаленията, които е решил да направи.

Резолюцията на ЕП от 7 май 2009 г. (параграф 30) ⁽¹⁹⁰⁾ привлича вниманието върху факта, че новата процедура и предвиденото от нея едно четене де факто не дават вече възможност на институциите да внасят промени в позицията си на второ четене както преди. Парламентът следователно трябва да *определи своите политически приоритети* на ранен етап и да адаптира по съответния начин своите оперативни подход и организация, позволяващи постигането на всички набелязани цели. Макар че споменава общите срокове в рамките на новата бюджетна процедура, ДФЕС не посочва *конкретни дати за парламентарните дейности*. С оглед на това трябва да се определи прагматичен график, подобен на настоящия, който да позволи утвърждаване на политическите приоритети на Парламента и в същото време прилагане на механизмите за съгласуване, установени в самия Договор (точки 31 и 32 от цитираната по-горе резолюция) ⁽¹⁹¹⁾.

Новата процедура установява три парламентарни гласувания:

- а) Първото гласуване, с *квалифицирано мнозинство*, в срок от *четиридесет и два дни след получаването на позицията на Съвета* ⁽¹⁹²⁾, се отнася до *измененията* в ПБ (член 314, параграф 4 от ДФЕС). ДФЕС не съдържа разпоредба относно протичането на това гласуване на пленарно заседание, което определя *позицията на ЕП* относно всички бюджетни кредити и което приключва етапа на четене. Няма обаче сериозни основания да не се запази действащата процедура, включваща доклад и резолюция на пленарния състав относно ПБ, законодателен акт, който понастоящем позволява да се определят стратегическите линии, както и да се включат пилотни проекти и подготвителни действия. Както беше посочено от Парламента на 7 май 2009 г. (параграф 34), значението на резолюцията преди първото заседание по съгласуване ще нарасне, тъй като тя ще позволява на ЕП официално да обяви бюджетните си приоритети, без да бъде възпиран от тактически съображения, свързани с позицията на Съвета. Занапред специализираните комисии за становище трябва да останат тясно свързани (както е сега) с работата на комисията по бюджети (BUDG) по редакцията на проекта за резолюция.
- б) Второто гласуване, с *обикновено мнозинство*, се отнася до резултатите на *помирителния комитет*, който се състои от представители на Съвета и от равен брой членове, представляващи Европейския парламент, в случай на междуинституционални разногласия относно *изменения проектобюджет* (член 314, параграф 5 от ДФЕС). Това гласуване на пленарно заседание би могло да

¹⁹⁰ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608282¬iceType=null&language=fr>.

¹⁹¹ За графика на новата бюджетна процедура вж. „Работен документ относно последиците от Договора от Лисабон за годишната бюджетна процедура“, комисия по бюджети, Докладчици Sidonia Elzbieta Jedrezejewska и László Surján, DT/804312EN.doc, PE 439.064, 9.2.2010 г.

се състои в периода около средата на *ноември*, ако помирителният комитет постигне споразумение (член 314, параграф 6 от ДФЕС).

- в) трябва да се добави и още един, *трети вариант за гласуване* в специфичния случай на *отхвърляне на общия проект от страна на Съвета*. В този случай с гласуването си ЕП ще реши да потвърди всички или част от измененията, приети при единственото четене (член 314, параграф 7, буква г) от ДФЕС). Това означава, че ЕП, с *квалифицирано мнозинство* (мнозинство от членовете + три пети от подадените гласове), ще има последната дума по годишния бюджет.

Освен единственото четене, сред останалите главни нововъведения в годишната бюджетна процедура на ДФЕС трябва да посочим:

- а) Решаващата роля, предоставена на *Европейския парламент в края на процедурата* (член 314, параграф 7 от ДФЕС): 1) текстът на помирителния комитет („*общ проект*“) няма да бъде счетен за приет, ако Европейският парламент гласува против него (с мнозинство от съставляващите го членове); 2) ако Съветът отхвърли общия проект, а ЕП го одобри, той или влиза в сила в същия вид, или Европейският парламент може да наложи измененията, приети на първо четене на проектобюджета, с квалифицирано мнозинство (мнозинство от съставляващите го членове и три пети от подадените гласове). В този контекст, ако ЕП и Съветът не успеят да одобрят „*общ проект*“ в срок от 21 дни, Комисията е задължена да представи нов проектобюджет (ПБ) (член 314, параграф 7, букви б) и в), и член 314, параграф 8 от ДФЕС) ⁽¹⁹³⁾.
- б) Правото на инициатива, което се предоставя на *Комисията* и което ѝ позволява да измени своя проектобюджет до свикването на помирителния комитет (член 314, параграф 2, втора алинея) ⁽¹⁹⁴⁾.
- в) И последно, значителната роля на *помирителния комитет*, който въплъщава междуинституционалния диалог между двата клона на бюджетния орган.

Помирителният комитет е с равна численост, съставен от членове, представляващи Съвета, и равен брой членове, представляващи Парламента (член 314, параграф 5 TFUE). ДФЕС не определя точния им брой, нито политическото представителство на Съвета – два несъмнено чувствителни въпроса, които ще се решават от всяка институция. В допълнение, налага се необходимостта от постигане на споразумение между ЕП и Съвета, което да уреди доброто функциониране на помирителния комитет в най-подходящите срокове (параграф 41 от резолюцията от 7 май 2009 г.). Опитът, придобит от предишните *законодателни* помирителни комитети ⁽¹⁹⁵⁾, принципно би

¹⁹² Предвид факта, че Съветът трябва да представи позицията си преди първи октомври (член 314, параграф 3 от ДФЕС), гласуването на пленарно заседание на Европейския парламент би могло да се състои в периода около средата на октомври (вж. *Работния документ от 9.2.2010 г.*, цитиран по-горе).

¹⁹³ Освен това, ако в началото на дадена бюджетна година бюджетът все още не е окончателно приет, то сума, равна на не повече от една дванадесета от бюджетните средства, вписани в *съответната глава* от бюджета за предходната бюджетна година, може да бъде изразходвана всеки месец по отношение на всяка глава на бюджета, като тази сума *не може да превишава една дванадесета от средствата, предвидени в проектобюджета* (член 315 от ДФЕС).

¹⁹⁴ В този контекст, резолюцията на ЕП от 7 май 2009 г. (параграф 45) привлече вниманието върху факта, че правилото, според което Комисията не може да внася повече промени в представения от нея проект след свикването на помирителния комитет, не дава вече възможност за прибягване до традиционното писмо за внасяне на корекции към проектобюджета, изпращано през есента, за да се отчитат актуализираните предвиждания за ОСП и отражението ѝ върху бюджета. ЕП счита, че в такъв случай най-подходящата процедура е, след като са известни всички окончателни данни относно селското стопанство, Комисията да представи по целесъобразност „*специфичен коригиращ проектобюджет*“.

¹⁹⁵ Член 68 от Правилника за дейността на ЕП (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+V0//BG&language=BG>). Може да се направи справка

трябвало да улесни постигането на споразумение по процедурите и вътрешната организация на помирителния комитет с оглед на новата бюджетна процедура (напр. председателствата на комитета; съставът на секретариата или на помощния персонал, както и неговата роля; документацията, която трябва да се подготви и преведе; условията и реда на работа или на заседаване – триалог, междуинституционални технически групи; графикът; правилата на преговаряне, гласуване и/или на процедурата като цяло; и т.н.). Принципно *новият финансов регламент*, които ще замести този от 2002 г. (вж. бележка 188), би трябвало да включи правилата за функционирането на помирителния комитет (параграф 50 от резолюцията от 7 май 2009 г.). Може да се предвиди и ново междуинституционално споразумение, което да определи правилата на сътрудничество в хода на годишната бюджетна процедура (вж. точка 4.1 по-горе и точка 5.1 по-долу).

Някои решения се отнасят *единствено до Европейския парламент*. Пленарният състав вече се произнесе за това делегацията на Парламента в помирителния комитет да бъде председателствана от председателя на комисията по бюджети и да включва, освен членовете на тази комисия, и членове на специализирани парламентарни комисии, в случай че предмет на преговори е специфичен въпрос от тяхната сфера на компетентност (параграф 40 от резолюцията от 7 май 2009 г.).

Правилникът за дейността на ЕП вече беше изменен с включването на новата бюджетна процедура (¹⁹⁶): предвидено е членовете на делегацията да се назначават от политическите групи всяка година, преди Парламентът да гласува позицията на Съвета, за предпочитане измежду членовете на комисията, компетентна по бюджетните въпроси, и на други заинтересовани комисии; делегацията ще се ръководи от председателя на Европейския парламент, но той може да делегира тази задача на заместник-председател, който има опит в бюджетната област, или на председателя на компетентната комисия по бюджети (BUDG). В същото време тепърва трябва да се уточни представителството в помирителния комитет на комисии, компетентни за структурните политики и политиката на сближаване, които имат най-голяма бюджетна тежест (напр. AGRI или REGI).

Що се отнася до останалите по-специфични въпроси, отнасящи се до вътрешната организация (напр. обхватът на мандата на пленарния състав по отношение на представителите на Парламента в помирителния комитет и диапазонът на преговорите; връзките между секретариата на помирителния комитет и секретариата на комисията по бюджети (BUDG); отношенията между помирителния комитет, COBU, останалите специализирани комисии и политическите групи; ролята на специализираните комисии при второто гласуване за потвърждаване на измененията; и т.н.), може да се вземе предвид опитът, придобит на законодателно равнище (¹⁹⁷).

и с ръководството „Процедура на съвместно вземане на решения и помирителна процедура. Как съзаконотелства Европейският парламент съгласно Договора от Лисабон“ (DV/795985FR.doc).

¹⁹⁶ Член 75г („Бюджетно помирение“) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+V0//BG&language=BG>).

¹⁹⁷ В допълнение, член 75г от Правилника за дейността на ЕП постановява, че членове 68 и 69 относно законодателното помирение се прилагат в бюджетната сфера.

4.4. Консолидиране на многогодишната финансова рамка и на финансовата дисциплина вДФЕС

Член 270 от ДЕО се отменя и разпоредбите относно бюджетната дисциплина се вмъкват в новия член 310, параграф 4 от ДФЕС (предишен 268), който цитира и „многогодишната финансова рамка“.

Всъщност Договорът възпроизвежда и актуализира повечето от разпоредбите относно многогодишните финансови перспективи, които са в сила, на *Междуинституционалното споразумение за бюджетната дисциплина и доброто финансово управление* (¹⁹⁸). Това означава, че „многогодишната финансова рамка“ (МФР) и нейните правила се включват за пръв път в първичното право посредством член 312 от ДФЕС.

Разпоредбите на Договора от Лисабон потвърждават съществуващия срок на МФР (пет години) (член 312, параграф 1 от ДФЕС), като установяват *специална законодателна процедура* за приемането на *регламент*, който да определи размера на годишните тавани на бюджетните кредити и да замени действащото *Междуинституционално споразумение* (член 312, параграф 2 от ДФЕС) и, накрая, официализират съдържанието на многогодишното планиране на Общността на базата на *категории разходи* в съответствие с основните области от дейността на Съюза (член 312, параграф 3 от ДФЕС) (¹⁹⁹).

В този контекст, след влизането в сила на Договора трябва да се даде ход на преговори за приемането на *нов регламент* за актуализиране на правилата относно бюджетната дисциплина и финансовите перспективи. Този регламент ще бъде одобрен съвместно от Парламента и Съвета посредством гореспоменатата *специална процедура*.

Трябва да се отбележи, че за приемането на новия регламент Съветът ще действа с *единодушие* след *одобрение* от Европейския парламент, който ще се произнесе с мнозинството от съставляващите го членове. ЕП изрази съжаление, че решението на Съвета ще бъде прието с *единодушие*, което ще направи процедурата много трудна и ще благоприятства преговори в духа на „най-малкия общ знаменател“ (параграф 8 от резолюцията от 7 май 2009 г.). Затова той насърчи Съвета да използва възможно най-скоро клаузата, позволяваща му въз основа на решение с *единодушие* да премине към квалифицирано мнозинство за приемането на МФР (член 312, параграф 2, втора алинея).

ЕП също така изрази съжаление за това, че по отношение на новия регламент разполага единствено с право на одобрение, а не с истинско право на съвместно вземане на решения (параграф 9 от резолюцията от 7 май 2009 г.). Той подчерта, че Договорът от Лисабон предвижда институциите от самото начало на процедурата да използват всички необходими мерки, за да гарантират крайния ѝ успех (член 312, параграф 5 от ДФЕС). Затова той прикани Съвета да изрази готовност за провеждане на *структуриран политически диалог* с Парламента, за да отчете изцяло неговите приоритети.

¹⁹⁸ Цитирано по-горе (бележка под линия № 187): ОВ С 139 от 14.6.2006 г., стр.1 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:139:0003:0003:FR:PDF>)

¹⁹⁹ Резолюция Т6-0387/2009 на Парламента от 7 май 2009 г. (параграф 50) поиска финансовото планиране да се основава на „програма за мандата“ или „договор“, който да бъде приет от Парламента, Съвета и Комисията в началото на мандата на Комисията (евентуално под формата на междуинституционално споразумение) (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5609042¬iceType=null&language=fr>).

Накрая, можем да отбележим, че в своите резолюции от 25 март ⁽²⁰⁰⁾ и 7 май 2009 г. ⁽²⁰¹⁾ ЕП предложи удължаване и адаптиране на настоящите финансови перспективи за 2007-2013 г. до 2016 г., така че следващата петгодишна МФР да влезе в сила най-късно през 2017 г. Така МФР ще съвпадне с мандатите на Европейския парламент и на Комисията и ще може да се впише по-добре в общата логика на междуинституционалното стратегическо планиране. В това отношение трябва също да се признае, че удължаването на настоящите финансови перспективи ще се впише много добре в контекста на икономическа и финансова криза като сегашната. Давайки възможност за постепенно връщане към Пакта за стабилност, съпроводено от настъпателно възстановяване на икономиките на 27-те, удължаването без съмнение би улеснило дебатите за финансовото бъдеще на Съюза.

²⁰⁰ Резолюция Т6-0174/2009 от 25.3.2009 г. относно междинния преглед на финансовата рамка за 2007-2013 г., съображение 3 и параграф 7, букви б) и в)

(<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608352¬iceType=null&language=fr>)

²⁰¹ Резолюция Т6-0374/2009, цитирана по-горе (параграфи 11, 13 и 16) и Резолюция Т6-0387/2009, цитирана по-горе (съображение Й и параграфи 50 и 51)

(<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5609042¬iceType=null&language=fr>).

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ: ОТНОСНО ПОСТЕПЕННОТО ПРИЛАГАНЕ НА ДОГОВОРА ОТ ЛИСАБОН

Договорът от Лисабон бележи истинска повратна точка в институционалното развитие на Съюза. Макар че новите консолидирани договори не могат да бъдат оприличени формално на конституция, те могат да бъдат определени като де факто конституция, в съответствие с дългата съдебна практика на Съда на Европейските общности (СЕО).

Договорът от Лисабон признава напълно Европейския парламент като един от двата клона на законодателната и бюджетната власт на Съюза (член 14, параграф 1 от ДЕС). В същото време тепърва трябва да бъдат запълнени някои празнини по отношение на новите правомощия и новите инструменти, които да бъдат прилагани. Някои правомощия и/или процедури са формулирани не особено ясно в Договорите, поради което могат да се тълкуват противоречиво. В други случаи дори отсъства изрично позоваване в новото първично право, но от въведената с Договора от Лисабон роля на съзаконодател могат косвено да произтекат нови правомощия на Парламента.

Като най-облагодетелстван от новия договор, Европейският парламент трябва да премери силите си с останалите институции за пълно признаване на новите му правомощия. Сега реално се намираме в разгара на преход, който ще е решаващ за бъдещето.

а) Непосредствени регулаторни задачи

През идните месеци членовете на Европейския парламент трябва да се произнесат по няколко *регулаторни предложения* на Комисията, чиято цел е да допълнят произтичащата от Договора правна рамка: относно гражданската инициатива, относно новите правила за комитологията и, най-вече, относно новата „*финансова конституция*“ на Съюза (²⁰²). Очакват се до шест *законодателни „пакета“* във финансовата сфера:

- а) *Първият пакет*, който трябва да бъде представен през февруари 2010 г., се отнася до: *преходните изменения на финансовия регламент* за адаптиране към Договора от Лисабон (премахване на ЗР и НР; нови правила за прехвърлянията), които трябва да бъдат приети със съвместно вземане на решение; *предложението за регламент относно многогодишната финансова рамка*, което трябва да бъде прието от Съвета с единодушие след одобрение от ЕП; и *предложенията на Комисията относно новото междуинституционално споразумение* за бюджетната дисциплина и доброто финансово управление, което трябва да бъде договорено от Парламента, Съвета и Комисията.
- б) *Вторият пакет*, също предвиден за февруари 2010 г., се отнася до *предложението за Външна служба на Съюза*, чрез консултация; *адаптирането на действащите финансови правила*, със съвместно вземане на решение; *новите правила за публичната служба*, предмет на съвместно вземане на решение; и *предложение относно измененията в бюджета*.

²⁰² Израз, използван в резолюция Т7-0067/2009 на ЕП от 12.11.2009 г., съображение В.

- в) *Третият пакет*, който трябва да бъде представен в края на април 2010 г., включва *проектобюджета за 2011 г.* и предложението относно *оценката на Междуинституционалното споразумение за 2007-2013 г.* ⁽²⁰³⁾.
- г) *Четвъртият пакет*, предвиден за май 2010 г., включва предложение относно *тригодишния преглед на финансовите правила.*
- д) *Петият пакет*, който трябва да бъде представен през юли 2010 г., се отнася до *прегледа на бюджета* ⁽²⁰⁴⁾.
- е) И последно, *шестият пакет*, който трябва да бъде представен през 2011 г., включва предложението относно *новите многогодишни финансови перспективи.*

В този контекст, трябва да се вземе предвид фактът, че тези финансови предложения на практика представляват един-единствен *политически „пакет“* и че те трябва да се разглеждат цялостно от Парламента ⁽²⁰⁵⁾. Трябва също така да се следи дали предложените нови инструменти включват поисканите от Европейския парламент *правила относно сътрудничеството* между институциите в хода на годишната бюджетна процедура ⁽²⁰⁶⁾ или дали евентуално ще има нужда към тях да бъде добавено *специфично междуинституционално споразумение.*

б) Политически и междуинституционални задачи

Освен финансовата сфера, настоящият период на преход ще бъде съпроводен от още няколко *междуинституционални споразумения.* По време на сесията през февруари 2010 г. пленарният състав прие резолюция относно *прегледа на Рамковото споразумение между Парламента и Комисията* за следващия парламентарен мандат ⁽²⁰⁷⁾. Тя поставя Европейския парламент на равна нога със Съвета – принцип, който включва достъпа до заседания и подготвителната документация за даден законодателен акт ⁽²⁰⁸⁾. Тя разяснява процедурните аспекти на законодателните инициативи на Парламента, предвидени в член 225 от ДФЕС, и ангажира Комисията с преговорите по *Междуинституционалното споразумение относно „по-доброто законотворчество“ („Better Law-Making“).* Резолюцията включва също няколко мерки за засилване на отговорността на Комисията. И накрая, тя утвърждава ролята на Европейския парламент в международните преговори. Резолюцията има за цел да послужи като отправна точка за процеса на установяване на специално партньорство между Парламента и Комисията.

Освен Рамковото споразумение за сътрудничество с Комисията, Парламентът подчерта необходимостта от *политическо споразумение* с Европейския съвет относно отношенията между двете институции ⁽²⁰⁹⁾, както и от *нови междуинституционални споразумения* относно: а) общите насоки за *организирането на междуправителствени конференции* (МК), по-конкретно по отношение на участието на Европейския парламент и въпросите, свързани с прозрачността ⁽²¹⁰⁾; б) работните отношения между ЕП и Съвета в областта на ОВППС, *включително обмена на поверителна информация;* и в) относно участието на институциите във всеки *етап от преговорите по международно*

²⁰³ Въз основа на Декларация № 1 и член 7 от Междуинституционалното споразумение от 17 май 2006 г.

²⁰⁴ Въз основа на Декларация № 3 от Междуинституционалното споразумение от 17 май 2006 г.

²⁰⁵ Параграф 15 от резолюция Т7-0067/2009, цитирана по-горе.

²⁰⁶ Резолюция Т7-0067/2009, цитирана по-горе, буква В.

²⁰⁷ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5838672>.

²⁰⁸ Искане, включено в резолюция Т6-0387/2009 на ЕП от 7.5.2009 г., параграф 8 (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5609042¬iceType=null&language=fr>).

²⁰⁹ Параграф 16 от резолюция Т6-0387/2009 на ЕП от 7.5.2009 г., цитирана по-горе.

²¹⁰ Параграф 10 от резолюция Т6-0387/2009 на ЕП от 7.5.2009 г., цитирана по-горе.

споразумение ⁽²¹¹⁾. Би трябвало вероятно да се добави и споразумение за законодателно сътрудничество, което да изясни процедурите за вземане на решения в областта на *селското стопанство и рибарството* (точки 3.2 и 3.3).

в) Инициативност на Парламента и инертност на институциите

Трябва да се отбележи, че инертността, обхванала институциите, трябва да бъде преодоляна в хода на прилагането на новия договор. Това се отнася най-вече за областите на политика, където процедурата на консултация беше заменена с обикновена законодателна процедура (ОСП и ОПОР), вследствие на което законодателните правомощия на Парламента нараснаха. В тези случаи Съветът има очевидната склонност да законодателства самостоятелно. Парламентът също има навика да внася само символични изменения в предложенията на Комисията, но тази практика вече няма да има никакъв смисъл в рамките на новите процедури (законодателни или бюджетни).

Следователно, ще трябва да се променят някои парламентарни практики, както и да се подобри качеството на законодателната дейност. В същото време обаче трябва да се прояви въображение и инициативност, за да се разшири полето на дейност на Парламента. Наскоро имаме пример за това какво може да постигне инициативността на Парламента срещу инертността на институциите в областта на рибарството. Въз основа на правото на Европейския парламент да получава незабавно изчерпателна информация на всички етапи на процедурата на договаряне на международно споразумение (член 218, параграф 10 от ДФЕС) (точка 3.8.1), през февруари 2010 г. Съветът призна правото на председателя на комисията по рибно стопанство към ЕП да участва в работата на смесената комисия за споразумението за партньорство ЕС-Мароко (Рабат, 2 и 3 февруари 2010 г.). Това е истинско постижение в сравнение с предишната ситуация, при която ЕП имаше правото единствено да бъде информиран за всяко решение, прието от Съвета (предишен член 310, параграф 2, трета алинея от ДЕО).

г) Организационни задачи

В заключение, Европейският парламент вече започна да адаптира своите структури, процедури и методи на работа към новите правомощия и новите изисквания на междуинституционалното сътрудничество, произтичащи от Договора от Лисабон. Заклученията на създадената за тази цел работна група вече доведоха до реформа на Правилника за дейността на Европейския парламент ⁽²¹²⁾.

В същото време, докато Договорът от Лисабон разгръща своите институционални, законодателни и финансови аспекти, Парламентът трябва да укрепи законодателния капацитет, както и капацитета за подкрепа и проучване на парламентарните служби. Укрепването на ролята на Парламента на съзаконодател ще наложи подобряване на качеството на законодателната дейност и, косвено, на специализирането и/или експертните знания на службите. Следва да се предвиди и по-тясна интеграция на отделите, свързани с работата на Парламента. Може също така да се планира и евентуална реорганизация на областите на компетентност на парламентарните комисии в зависимост от основните реформи на политиките, предвидени за периода

²¹¹ Резолюция Т6-0373/2009 на ЕП от 7.5.2009 г., параграф 77 и следв.

²¹² Резолюция от 6 май 2009 г. относно общия преглед на Правилника за дейността на Европейския парламент (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5491432>); и резолюция от 25 ноември 2009 г. относно адаптирането на Правилника за дейността към Договора от Лисабон (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5786912¬iceType=null&language=fr>).

след 2013 г. (по-конкретно ОСП, регионалната политика и ОПОР, в рамките на структурните политики и политиката на сближаване).