



ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ

2009 - 2014

---

*Документ за разглеждане в заседание*

---

**A7-0056/2014**

28.1.2014

## **ДОКЛАД**

относно регулаторната пригодност на ЕС, субсидиарността и пропорционалността —19-и доклад относно „по-доброто законотворчество“ за 2011 г.  
(2013/2077(INI))

Комисия по правни въпроси

Докладчик: Саджад Карим

## СЪДЪРЖАНИЕ

	<b>Стр.</b>
ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ.....	3
ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ.....	14
СТАНОВИЩЕ НА КОМИСИЯТА ПО КОНСТИТУЦИОННИ ВЪПРОСИ.....	16
РЕЗУЛТАТ ОТ ОКОНЧАТЕЛНОТО ГЛАСУВАНЕ В КОМИСИЯ .....	21

## ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

относно регулаторната пригодност на ЕС, субсидиарността и пропорционалността —19-и доклад относно „по-доброто законотворчество“ за 2011 г.

(2013/2077(INI))

*Европейският парламент,*

- като взе предвид Междуйнституционалното споразумение за по-добро законотворчество<sup>1</sup>,
- като взе предвид Протокол № 2 към Договора за функционирането на Европейския съюз относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност, и по-специално членове 4, 6 и 7 от него,
- като взе предвид практическите условия, договорени на 22 юли 2011 г. между компетентните служби на Европейския парламент и на Съвета относно прилагането на член 294, параграф 4 от ДФЕС по отношение на споразумения на първо четене,
- като взе предвид своята резолюция от 13 септември 2012 г. относно 18-ия доклад относно „по-доброто законотворчество“ — Прилагане на принципите на субсидиарност и пропорционалност (2010 г.)<sup>2</sup>,
- като взе предвид своята резолюция от 14 септември 2011 г. относно по-добро законотворчество, субсидиарност, пропорционалност и интелигентно регулиране<sup>3</sup>,
- като взе предвид своята резолюция от 8 юни 2011 г. относно гарантиране независимостта на оценките на въздействието<sup>4</sup>,
- като взе предвид доклада на Комисията относно субсидиарността и пропорционалността (19-и доклад относно „по-доброто законотворчество“ за 2011 година) (COM(2012)0373),
- като взе предвид съобщенията на Комисията относно регулаторната пригодност на ЕС (COM(2012)0746 и COM(2013)0685),
- като взе предвид съобщението на Комисията, озаглавено „Интелигентното регулиране — отговор на нуждите на малките и средните предприятия“ (COM(2013)0122),
- като взе предвид работния документ на службите на Комисията относно мониторинга и консултациите във връзка с интелигентното регулиране за малките и средните предприятия (SWD(2013)0060),

---

<sup>1</sup> ОВ С 321, 31.12.2003 г., стр. 1.

<sup>2</sup> Приети текстове, P7\_TA(2012)0340.

<sup>3</sup> ОВ С 51 Е, 22.2.2013 г., стр. 87.

<sup>4</sup> Приети текстове, P7\_TA(2011)0259.

- като взе предвид съобщението на Комисията относно разумното регулиране в Европейския съюз (COM(2010)0543),
  - като взе предвид заключенията на Съвета относно интелигентното регулиране от 30 май 2013 г.,
  - като взе предвид доклада на Групата на високо равнище от независими заинтересовани страни относно административните тежести от 15 ноември на 2011 г., озаглавен „Европа може да постигне по-добри резултати: доклад за най-добрите практики в държавите членки за прилагане на законодателството на ЕС по възможно най-опростен начин“,
  - като взе предвид становището на Комитета на регионите от 30 май 2013 г.<sup>1</sup>,
  - като взе предвид член 48 от Правилника за дейността,
  - като взе предвид доклада на комисията по правни въпроси и становището на комисията по конституционни въпроси (A7-0056/2014),
- A. като има предвид, че програмата за интелигентно регулиране представлява опит за консолидиране на усилията по отношение на по-доброто законотворчество, опростяването на правото на ЕС и намаляването на административната тежест, както и за следване на пътя на добро управление въз основа на разработването на политики, основани на факти, при което оценките на въздействието и последващите проверки играят ключова роля;
- B. счита, че националните парламенти следва да участват в последващите оценки на новите регламенти, което би подпомогнало Комисията при изготвянето на нейните доклади и като цяло би подобрило оценките на европейските въпроси, извършвани от националните парламенти;
- B. като има предвид, че Междуинституционалното споразумение за по-добро законотворчество от 2003 г. вече е неподходящо предвид настоящата законодателна среда, създадена от Договора от Лисабон, не на последно място поради частичния подход, възприет от институциите на ЕС по отношение на приемането на съвместни политически декларации относно обяснителните документи и практическите договорености на равнище секретариат за прилагането на член 294 от ДФЕС;

### ***Общи бележки***

1. подчертава, че законодателството, което се предлага и приема на европейско равнище, следва да бъде опростено, ефективно и ефикасно, следва да предлага очевидна добавена стойност и следва да бъде лесно за разбиране и достъпно на всички официални езици на държавите членки, както и да предлага пълни предимства при минимални разходи; отчита, че икономическата криза е увеличила натиска върху ресурсите на националните администрации, и счита, че поемането на ангажимент за изготвянето на ясно и лесно за транспониране законодателство ще

---

<sup>1</sup> ОВ С 0, 0.0.0000 г., стр. 0.

спомогне за известно облекчаване на тежестта върху националните администрации и върху частните лица, които трябва да спазват законодателството; подчертава факта, че европейските институции носят отговорност за гарантирането на това, че законодателството е ясно и лесно разбираемо и че то не обременява гражданите или предприятията с ненужни административни тежести;

2. подчертава, че принципите на субсидиарност и пропорционалност трябва да се спазват от европейските институции в рамките на тяхната законодателна дейност;
3. припомня по-ранните си забележки, в които отбелязва, че в много случаи Комитетът по оценка на въздействието и националните парламенти са констатирани, че тези принципи не са съблюдавани в достатъчна степен от Комисията в нейните оценки на въздействието; отново изразява своето разочарование, че подобни критики са отправени за пореден път по отношение на още една година;
4. счита, че усилията с оглед на по-доброто законотворчество следва да се извършват в духа на управлението на множество равнища, т.е. чрез координирани действия от страна на ЕС, националните институции и местните и регионалните органи;
5. отново призовава за предоговаряне на Междунституционалното споразумение за по-добро законотворчество от 2003 г., за да се отчете новата законодателна среда, създадена от Договора от Лисабон, да се консолидират настоящите най-добри практики и споразумението да се актуализира в съответствие с програмата за по-добро законотворчество; отправя препоръка относно това, че новите споразумения следва да се приемат въз основа на член 295 от ДФЕС и че те следва да имат задължителен характер;
6. настоятелно призовава Комисията и Съвета да преговарят с Парламента относно критериите за целесъобразно прилагане на членове 290 и 291 от ДФЕС; счита, че това може да се осъществи в рамките на преразглеждането на Междунституционалното споразумение за по-добро законотворчество, в чийто обхват съответно биха били включени и тези критерии;
7. счита, че разнообразието от наименования на системите, използвани от Комисията за оценка на приетото законодателство и за намаляване на тежестта, води до объркване и е ненужно сложно; отправя препоръка да се приеме едно-единствено наименование, а именно „по-добро законотворчество“, и отново отправя своя призив един от членовете на Комисията да отговаря по този въпрос;
8. призовава Комисията да преразгледа по-активно прилагането на принципа на пропорционалност, особено по отношение на прилагането на членове 290 и 291 от ДФЕС относно делегираните актове и актовете за изпълнение;
9. счита, че в контекста на увеличаването на демократичната легитимност механизмът за ранно предупреждение следва да бъде обект на особено внимание;

### ***Механизъм за субсидиарност за националните парламенти***

10. посочва, че с оглед на икономическата и финансова криза е необходимо да има по-добра координация на политиките и да се укрепят правомощията на Съюза в различни области, като също така е от съществено значение да се запази ясната представа за разделението на правомощията в системата на многостепенно управление на Европейския съюз и да се вземат решения на възможно най-подходящото равнище след провеждане на прозрачен дебат, като се намалява бюрокрацията;
11. подчертава, че европейските институции трябва да спазват принципите на субсидиарност и пропорционалност, предвидени в член 5 от Договора за Европейския съюз и Протокол № 2 към Договора за функционирането на Европейския съюз, които са от общ характер и са задължителни за институциите при прилагането на правомощията на Съюза с изключение на това, че принципът на субсидиарност не се прилага в областите, които са от изключителната компетентност на Съюза;
12. предлага да се извърши оценка на това дали на равнището на ЕС следва да се определят подходящи критерии за оценка на съответствието с принципите на субсидиарност и пропорционалност;
13. отбелязва, че Протокол № 2 предоставя на националните парламенти официалната възможност да съветват законодателя на ЕС за това дали дадено предложение за законодателен акт не отговаря на проверката за субсидиарност, тъй като неговите цели поради своя мащаб или въздействие не могат да бъдат постигнати по-добре на равнището на Съюза, отколкото на равнището на държавите членки;
14. посочва решаващото значение на оценките на въздействието като средство за подпомагане на вземането на решения в законодателния процес и подчертава необходимостта в този контекст да се обърне необходимото внимание на въпросите, свързани със субсидиарността и пропорционалността;
15. приветства по-активното участие на националните парламенти в европейския законодателен процес и отбелязва, че парламентите на държавите членки проявяват все по-голям интерес към правилното прилагане на тези принципи от страна на институциите на Съюза, като илюстрация на това е фактът, че през 2011 г. Европейският парламент получи 77 мотивирани становища, в които се твърди, че даден проект на законодателен акт не спазва принципа на субсидиарност, и 523 други документа относно същността на даден законопроект, докато за 2010 г. съответният брой беше 41 и 299; изразява готовността си да продължи и да активизира сътрудничеството и междупарламентарния диалог с националните парламенти;
16. подчертава категорично значението на парламентарния контрол от страна както на Европейския парламент, така и на националните парламенти; препоръчва да се предостави значителна помощ на националните парламенти, за да могат те да изпълняват своите задачи, свързани с контрола; предлага да се предоставят насоки на националните парламенти, които да им помогнат при извършване на оценката на съответствието с принципа на субсидиарност;

17. подчертава, че в съответствие с член 263 от ДФЕС Съдът на Европейския съюз е компетентен да разглежда законосъобразността на законодателните актове по отношение на спазването на принципа на субсидиарност и че този принцип представлява политическа насока за упражняването на правомощията на равнището на Съюза;
18. посочва, от друга страна, че по силата на Договорите Съдът на Европейския съюз е компетентен да се произнася по производства, образувани на основание „нарушаване на Договорите или на правна норма, свързана с тяхното изпълнение“, и че съгласно Договора за Европейския съюз принципите на субсидиарност и пропорционалност спадат към тези норми; отбелязва, че следователно съдебният контрол по отношение на действителността на актове на Съюза наистина обхваща и спазването на тези принципи;
19. подчертава, че в своето решение от 12 май 2011 г. по дело Люксембург/Европейски парламент и Съвет (С-176/09) Съдът посочва, че принципът на пропорционалност „изисква мерките, установени с разпоредба на правото на Съюза, да бъдат в състояние да осъществят легитимните цели, преследвани от съответната правна уредба, и да не надхвърлят необходимото за тяхното постигане“ и че „в области, в които законодателят на Съюза разполага с широки нормотворчески компетенции“, законосъобразността на приетата мярка в този контекст може да бъде нарушена само ако мярката очевидно е нецелесъобразна по отношение на целта, която компетентните институции искат да постигнат, макар че европейският законодател въпреки всичко „е длъжен да основе своя избор на обективни критерии“ и при оценката на тежестите, свързани с различни възможни мерки, „трябва да анализира дали с оглед на преследваните цели възприетата мярка може да оправдае дори значителните негативни икономически последици за някои оператори“;
20. отбелязва, че принципът на субсидиарност, както е формулиран в Договорите, позволява на Съюза да предприема действия в областите, които не попадат в неговата изключителна компетентност, само „в случай и доколкото целите на предвиденото действие не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите членки както на централно, така и на регионално и местно равнище, а поради обхвата или последиците от предвиденото действие могат да бъдат по-добре постигнати на равнището на Съюза“, докато принципът на пропорционалност изисква съдържанието и формата на действието на Съюза да не надхвърлят необходимото за постигане на целите на Договорите; изтъква, че субсидиарността и пропорционалността, въпреки че са тясно свързани помежду си, са различни понятия: докато субсидиарността се отнася до целесъобразността на действията на Съюза в областите, които не са от неговата изключителна компетентност, пропорционалността се отнася до съразмерността между средствата и целите, определени от законодателя, и представлява общо правило относно упражняването на правомощията на Съюза; отбелязва, че разглеждането на пропорционалността на даден проект за законодателен акт трябва логически да се извършва след оценката на неговата субсидиарност, като същевременно контролът на субсидиарността не би бил достатъчно ефективен без извършването на проверка на пропорционалността;
21. отбелязва, че само малка част от парламентарните въпроси, получени от Комисията

през 2011 г. (32 от общо над 12 000), се отнасят до въпроси, свързани със спазването на принципите на субсидиарност и пропорционалност;

22. подчертава факта, че през 2011 г. Комисията получи 64 мотивирани становища по смисъла на Протокол № 2 относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност, което представлява значително увеличение в сравнение с 2010 г.; отбелязва обаче, че тези 64 мотивирани становища представляват по-малко от 10 % от общо 622 становища, изпратени през 2011 г. от националните парламенти до Комисията в рамките на въпросния политически диалог; насочва вниманието и към факта, че нито едно предложение на Комисията не получи достатъчен брой мотивирани становища, за да може да се задейства механизмът за контрол на субсидиарността (процедурата „жълт картон“ или процедурата „оранжев картон“) съгласно протокола; отбелязва обаче, че на 22 май 2012 г. механизмът за издаване на „жълт картон“ беше активиран за първи път във връзка с предложение на Комисията (предложението за регламент на Съвета относно упражняване на правото да се предприемат колективни действия във връзка със свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги, т.е. предложението за регламент „Монти II“); подчертава, че Комисията оттегли предложението не защото счете, че е нарушен принципът на субсидиарност, а защото установи, че предложението трудно би могло да получи достатъчно политическа подкрепа в Парламента и Съвета, за да се гарантира неговото приемане;
23. счита, че механизмът за контрол на принципа на субсидиарност трябва да се разработи и използва като важен инструмент за сътрудничество между европейските и националните институции; отбелязва със задоволство, че този инструмент се използва в практиката като средство за комуникация и диалог за сътрудничество между различните институционални равнища на многостепенната европейска система;
24. отбелязва с безпокойство, че в някои мотивирани становища на национални парламенти се подчертава фактът, че в редица законодателни предложения на Комисията обосновката на субсидиарността е недостатъчна или изобщо липсва;
25. отправя препоръка да се проучат причините за ниския брой на внесените от националните парламенти официални мотивирани становища и да се определи дали той се дължи на факта, че принципът на субсидиарност се спазва от всички страни, или на факта, че националните парламенти не могат да приложат този принцип поради липса на ресурси или поради кратките срокове; счита, че е желателно Комисията да извърши анализ;
26. подчертава необходимостта европейските институции да предоставят възможност на националните парламенти да извършват контрол върху законодателните предложения, като се гарантира, че Комисията предоставя подробни и изчерпателни основания за своите законодателни решения относно субсидиарността и пропорционалността в съответствие с член 5 от Протокол № 2 към Договора за функционирането на Европейския съюз;
27. отбелязва също така в тази връзка, че настоящият срок за извършване на проверки на субсидиарността и пропорционалността от страна на националните парламенти в



много случаи е бил сметен за недостатъчен;

28. счита, че ограниченията на времето и ресурсите, с които се сблъскват националните парламенти при изготвянето на своя отговор във връзка с проекти на законодателство, допринасят за възприятието за наличието на „демократичен дефицит“ в ЕС;
29. припомня за по-ранно отправените от него искания за по-подробно разглеждане на проблемите, с които се сблъскват националните парламенти, с цел да се подобри функционирането на съществуващия механизъм; счита, че също би било желателно да се проучат възможностите за укрепване на този механизъм, който, евентуално в контекста на бъдещо преразглеждане на Договора, би могъл да предостави повече права на националните парламенти; отправя предложение при подобно преразглеждане да се обърне внимание на въпроси като целесъобразния брой на отговорите на националните парламенти, който е необходим за активиране на този механизъм, дали той следва да се ограничава до съображенията относно субсидиарността и какви следва да бъдат последиците от него, като по-специално се посочат неотдавнашни случаи на прилагане на процедурата за „жълт картон“; счита, че подобна дискусия е полезен етап в процеса на предоставяне на по-широки правомощия на националните парламенти, като стимулите за упражняване на контрол се съгласуват с последиците на европейско равнище;
30. счита, че междувременно могат да бъдат въведени няколко инициативи за подобряване на оценката на европейските въпроси от страна на националните парламенти, по-специално:
- предлага всеки законодателен акт, публикуван в Официален вестник, да съдържа бележка, в която се посочват националните парламенти, които са изпратили отговор, както и националните парламенти, които са повдигнали възражения във връзка с принципа на субсидиарност;
  - предлага мотивираните становища на националните парламенти, изпратени съгласно член 6 от Протокол № 2 към ДЕС и ДФЕС, да бъдат незабавно препращани на съзаконодателите;
  - предлага да се изготвят насоки, в които се излагат критериите за изготвяне на мотивирани становища по въпроси, свързани с принципа на субсидиарност;
  - предлага да се насърчат националните парламенти да извършват сравнителни оценки на предварителните оценки, които те самите са провели, и на последващите оценки, извършени от Комисията;

### ***По-добро законотворчество***

31. счита, че прилагането на ефективен подход към предизвикателствата, свързани с по-доброто законотворчество, по отношение както на съществуващото, така и на бъдещото законодателство, ще помогне на европейските институции да предприемат действия в отговор на кризата; счита, че реформата на европейското законодателство и законодателни практики е съществен инструмент за постигането

на по-голям растеж, конкурентоспособност и достойни работни места в Европа;

32. посреща със задоволство по-силния акцент, който Комисията поставя върху „цикъла“ за изготвяне на политики, като етапите от разработването на законодателството на ЕС (иницииране, оценка на въздействието, провеждане на консултации, привеждане в действие, прилагане и оценка) се възприемат като части от един последователен процес; счита в този контекст, че принципът „Мисли първо за малките“ следва да бъде ключов елемент от всеки етап и че предварителната оценка на новото законодателство следва да се усъвършенства, като се формира разбираем и прозрачен процес за стимулиране на растежа и конкурентоспособността в Европа;
33. във връзка с това посреща със задоволство съобщенията на Комисията относно интелигентното регулиране и относно регулаторната пригодност на ЕС, както и работния документ на службите на Комисията на тема „Кои са десетте най-обременителни законодателни акта на ЕС за МСП?“ („Which are the TOP10 most burdensome EU legislative acts for SMEs?“); счита, че тези документи представляват надежден напредък в рамките на програмата за по-добро законотворчество и отразяват много от по-ранните искания на Парламента;
34. счита, че този теоретичен напредък сега следва да се консолидира посредством конкретни действия; ето защо настоятелно приканва Комисията да представи конкретни предложения за намаляване на цялостната регулаторна тежест на ЕС, без да се нарушават здравословните и безопасни условия на труд, и по-специално:
- да предприеме действия за намаляване на тежестите, които малките и средните предприятия от цяла Европа са посочили в рамките на консултацията относно десетте най-обременителни акта;
  - по целесъобразност да използва по-активно освобождаването от изисквания или облекчени режими за микропредприятията и малките и средните предприятия, когато предлага ново законодателство, и да направи правилата на ЕС за обществените поръчки по-благоприятни за МСП;
  - своевременно да изпълни ангажиментите, посочени в нейното съобщение относно пригодността на регулаторната рамка от 2 октомври 2013 г. (COM(2013)0685), и да завърши оценките в ключови области на политиката преди края на текущия законодателен мандат, включвайки приноса от всички равнища на управление в основните сектори, които са от значение за местните и регионалните органи;
  - да предприеме по-амбициозни усилия за създаване на работни места и растеж в ЕС чрез намаляване на разходите, свързани с регулаторните изисквания за предприятията;
  - да изготви годишен доклад, насочен към програмата с по-широк обхват за по-добро законотворчество и съдържащ изложение на постигнатия напредък в рамките на провежданите от Комисията инициативи, включително като се посочат нетните разходи за предприятията, както и социалните разходи, произтичащи от приетите от Комисията през предходните 12 месеца нови предложения;

35. изтъква, че подобряването на здравословните и безопасни условия на работното място и информирането и консултирането на работниците са два важни фактора за повишаване на производителността и конкурентоспособността в рамките на европейската икономика; изтъква, че силното и стабилно регулиране в тези области не пречи, а по-скоро допринася за растежа;
36. припомня позицията на Парламента по други предложения за свеждане до минимум на регулаторните тежести, включително разглеждане на възможности извън рамките на регулирането, например доброволни мерки; счита, че Комисията следва да проучи допълнително възможността за въвеждане на етап на „Бялата книга“ в законодателния процес; счита, че предоставянето на заинтересованите страни на възможността да споделят своите забележки по проектопредложения и по придружаващите ги предварителни оценки на въздействието би подобрило качеството на проектите на законодателните актове, представяни от Комисията, без да се удължава ненужно времето за формулиране на бъдещото законодателство;
37. освен това припомня поканата, отправена от Парламента, към Комисията да представи предложения за прилагане на регулаторно компенсиране, което би изисквало да се определят равностойни компенсации за разходи преди приемането на ново законодателство, въвеждащо нови разходи; отбелязва, че законодателният процес на ЕС не предполага, че 28 национални закона автоматично се заличават и се заменят от един европейски законодателен акт, нито означава, че новото европейско законодателство налага по-малка тежест в сравнение със съответните национални закони; ето защо настоятелно призовава Комисията да разгледа задълбочено това предложение и да представи оценка на неговото въздействие преди края на текущия парламентарен мандат през 2014 г.;
38. изразява съжаление във връзка с това, че Комисията възнамерява да оттегли предложението си относно статута на Европейското частно дружество, за чието изготвяне Парламентът бе призовал в законодателен доклад по собствена инициатива, и изисква Комисията да се консултира с Парламента, преди да оттегля което и да е предложение, основано на доклад на Парламента;
39. подчертава значението на опростяването за рационализирането на регулаторната среда, особено за местните и регионалните органи, чиито ресурси за прилагането на законодателството в много случаи са ограничени и все повече намаляват;
40. тълкува термина „свърхрегулиране“ („goldplating“) като практиката, при която при транспонирането на директивите на ЕС в националното право държавите членки надхвърлят минималните изисквания; отново изразява своята подкрепа за приемането на мерки за преодоляване на ненужното свърхрегулиране и съответно призовава държавите членки да разясняват в случаите, в които прилагат такова свърхрегулиране, своите съображения за този си подход;

### ***Оценки на въздействието и европейска добавена стойност***

41. посреща със задоволство факта, че оценките на въздействието на Комисията се стремят да обхванат широк и пълен набор от евентуални въздействия, но счита, че

системата би могла да бъде допълнителна укрепена по редица начини, например чрез включване на териториално измерение (финансови и административни последици за националните, регионалните и местните органи); в това отношение е окуражен от решението на Комисията да актуализира, консолидира и преразгледа своите насоки относно оценката на въздействието в срок до юни 2014 г. и запазва правото си да окаже принос през идните месеци, като изготви подробен списък на евентуалните подобрения на тези насоки; подчертава, че тези оценки на въздействието, които са от първостепенно значение за формирането на обществените и политическите възгледи, следва да спазват принципа на многоезичие;

42. изисква от Комисията да анализира методологията, използвана при изготвянето на оценките на въздействието, с цел да се извърши оценка на начините за подобряване както на качествените показатели, така и на общото провеждане на процеса на консултиране, в частност по отношение на участието на съответните заинтересовани страни;
43. счита, че е необходимо да има пълна съгласуваност между оценката на въздействието, публикувана от Комисията, и съдържанието на законодателното предложение във вида, в който е прието от членовете на Комисията; отправя искане всяка оценка на въздействието на предложение, което е изменено от членовете на Комисията, да бъде автоматично актуализирана, за да отразява внесените от членовете на Комисията промени;
44. призовава Комисията да укрепи ролята и независимостта на Комитета по оценка на въздействието, и по-специално да придава окончателен вид на законодателните предложения и да ги представя единствено ако те са получили положително становище от страна на този комитет;
45. счита, че настоящата клауза за непоемане на отговорност, която гласи, че оценката на Комисията на въздействието ангажира единствено службите на Комисията, участващи в нейното изготвяне, и не предопределя окончателното решение, което се взема от Комисията, подчертава наличието на важен недостатък в съществуващата система;
46. посреща със задоволство положителното развитие на Дирекцията за оценка на въздействието и европейската добавена стойност в рамките на Европейския парламент; счита, че следва да се възприеме систематичен подход в рамките на целия Парламент към разглеждането на оценките на въздействието; посреща със задоволство изготвянето от Дирекцията за оценка на въздействието на кратки резюмета на оценките на въздействието, придружаващи предложенията на Комисията, и счита, че те следва да бъдат съществен елемент при разглеждането от комисиите на законодателните предложения, които се обсъждат; предлага оценките на въздействието, извършвани от Парламента, да включват териториално измерение, когато това е целесъобразно; отправя искане към Съвета на председателите на комисии да обсъди кой е най-добрият начин за прилагането на тази препоръка;
47. припомня ангажимента, поет от Парламента и Съвета в рамките на

междуинституционалния общ подход за оценка на въздействието от 2005 г., за провеждането на оценки на въздействието, когато те считат, че това е целесъобразно и необходимо в рамките на законодателния процес, преди приемането на всяко изменение по същество и призовава комисиите да се възползват от Дирекцията за оценка на въздействието при изпълнението на този ангажимент;

48. освен това припомня Междуинституционалното споразумение за по-добро законотворчество от 2003 г. и насърчава Съвета да приключи своевременно работата по създаването на свой собствен механизъм за извършване на оценки на въздействието на собствените си изменения по същество в съответствие със своите задължения по силата на споразумението от 2003 г.;

49. настоява Комисията да разглежда задълбочено оценките на европейската добавена стойност, придружаващи законодателните доклади по собствена инициатива, като излага подробно причините, поради които евентуално не приема аргументите на Парламента или поради които счита, че те нямат отношение към случая;

o

o o

50. възлага на своя председател да предаде настоящата резолюция на Съвета, Комисията и националните парламенти.

## ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ

Докладчикът посреща със задоволство трите съобщения на Комисията, в отговор на които е изготвен настоящия доклад, а именно относно по-доброто законотворчество, регулаторната пригодност на ЕС и интелигентното регулиране по отношение на малките и средните предприятия. Следва обаче да се изтъкне, че именно това разнообразие от наименования на системите, използвани от Комисията за оценка на приетото законодателство и за намаляване на тежестта, води до объркване и е ненужно сложно и че е необходимо да се използва едно-единствено наименование за програмата за по-добро законотворчество.

Въпреки че има доказан напредък в много области, свързани с по-доброто законотворчество и намаляването на регулаторната и административната тежест в ЕС и държавите членки, все още предстои още много работа, като в крайна сметка се договори наново Междуинституционалното споразумение за по-добро законотворчество от 2003 г., не на последно място с цел да се отчете новата законодателна среда, създадена от Договора от Лисабон, да се консолидират настоящите най-добри практики и споразумението да се актуализира в съответствие с програмата за по-добро законотворчество. Това споразумение следва да има задължителен характер в съответствие с член 295 от ДФЕС, който е новото правно основание за междуинституционалните споразумения, които се въвеждат чрез Договора от Лисабон.

### *Механизъм за субсидиарност за националните парламенти*

Необходимо е да се проведе по-широка дискусия относно развитието на правомощията, предоставени на националните парламенти, като стимулите за упражняване на контрол се приведат в съответствие с въздействието на европейско равнище, като се вземе предвид, че ограниченията на времето и ресурсите, с които се сблъскват националните парламенти при изготвянето на своя отговор във връзка с проекти на законодателство, допринасят за демократичния дефицит в ЕС.

Тази дискусия би била част от текущите общи дебати относно следващите стъпки от проекта за европейска интеграция, но още сега могат да се направят много практически подобрения на процеса на упражняване на контрол от националните парламенти, например по отношение на разпространяването на информация, предоставянето на насоки и определянето на критерии за мотивираните становища.

### *По-добро законотворчество*

Следва да посрещнем със задоволство акцента, поставен върху „цикъла“ за изготвяне на политики, който включва етапите от разработването на законодателството на ЕС (иницииране, оценка на въздействието, провеждане на консултации, привеждане в действие, прилагане и оценка) в рамките на един последователен процес, тъй като той е полезен инструмент за стимулиране на растежа и конкурентоспособността в Европа.

В това отношение регулаторната пригодност на ЕС и документът на тема „Кои са десетте най-обременителни законодателни акта на ЕС за МСП?“ („Which are the TOP10

most burdensome EU legislative acts for SMEs?“) представляват надежден, макар и теоретичен напредък в рамките на програмата за по-добро законотворчество и отразяват много от отправените преди искания от страна на Парламента. Ето защо Парламентът се надява, че Програмата за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT), която при все това би могла да получи по-уместно наименование в контекста на програмата за по-добро законотворчество, ще доведе до по-конкретни действия и намаляване на тежестта.

### ***Оценки на въздействието и европейска добавена стойност***

Докато изчаква консолидирането и преразглеждането на насоките на Комисията относно оценката на въздействието в срок до юни 2014 г., Парламентът следва да запази правото си да окаже принос, като изготви подробен списък на евентуалните подобрения на тези насоки през идните месеци. Във връзка с това Парламентът следва също така да направи преглед на доклада на Ниблер от 2011 г. относно гарантиране независимостта на оценките на въздействието, както и на функционирането на неотдавна създадената вътрешна служба за оценка на въздействието и европейската добавена стойност, и следва да призове Съвета да последва примера на Парламента в това отношение.

17.10.2013

## **СТАНОВИЩЕ НА КОМИСИЯТА ПО КОНСТИТУЦИОННИ ВЪПРОСИ**

на вниманието на комисията по правни въпроси

относно регулаторната пригодност на ЕС, субсидиарността и пропорционалността – 19-ти доклад относно „по-доброто законотворчество“ за 2011 г. (2013/2077(INI))

Докладчик по становище: Мортен Месерсмит

### **ПРЕДЛОЖЕНИЯ**

Комисията по конституционни въпроси приканва водещата комисия по правни въпроси да включи в предложението за резолюция, което ще приеме, следните предложения:

1. посочва, че докато икономическата и финансовата криза призовават за по-добра координация на политиките и за укрепване на правомощията на Съюза в различни области, от съществено значение е също така да се запази ясното разбиране за разделението на правомощията в системата на многостепенно управление на Европейския съюз и да се вземат решения на възможно най-подходящото равнище след провеждане на прозрачен дебат, като се намалява бюрокрацията;
2. подчертава, че европейските институции трябва да спазват принципите на субсидиарност и пропорционалност, предвидени в член 5 от Договора за Европейския съюз и Протокол № 2, които са от общ характер и са задължителни за институциите при прилагането на правомощията на Съюза с изключението на това, че принципът на субсидиарност не се прилага в тези области, които попадат в обхвата на изключителната компетентност на Съюза;
3. предлага да се прецени дали на равнището на ЕС следва да бъдат определени подходящи критерии за оценка на съответствието с принципите на субсидиарност и пропорционалност;
4. отбелязва, че Протокол № 2 предоставя на националните парламенти официалната възможност да консултират законодателя на ЕС за това, дали даден нов законопроект отговаря на проверката за субсидиарност, според която неговите цели могат поради своя мащаб или въздействие да бъдат постигнати по-добре на равнището на Съюза, отколкото на равнището на държавите членки;



5. посочва изключителното значение на оценките на въздействието като средство за подпомагане на вземането на решения в законодателния процес и подчертава необходимостта в този контекст да се обърне необходимото внимание на въпросите, свързани със субсидиарността и пропорционалността;
6. приветства засиленото участие на националните парламенти в европейския законодателен процес и отбелязва, че националните парламенти на държавите членки проявяват все по-голям интерес към правилното прилагане на тези принципи от страна на институциите на Съюза. Това се разкрива от факта, че през 2011 г. Европейският парламент получи 77 мотивирани становища, в които се твърди, че даден проект на законодателен акт не спазва принципа на субсидиарност, и 523 други документа относно същността на даден законопроект, докато за 2010 г. съответният брой беше 41 и 299; изразява готовността си да продължи и да засили сътрудничеството и междупарламентарния диалог с националните парламенти;
7. подчертава категорично значението на парламентарния контрол от страна както на Европейския парламент, така и на националните парламенти; препоръчва да се предостави солидна помощ на националните парламенти, за да могат те да изпълняват своите задачи, свързани с контрола; предлага да се предоставят насоки на националните парламенти, които да им помогнат при извършване на оценката на съответствието с принципа на субсидиарност;
8. подчертава, че в съответствие с член 263 от ДФЕС Съдът на Европейския съюз е компетентен да разглежда законосъобразността на законодателните актове по отношение на спазването на принципа на субсидиарност и че този принцип представлява политическа насока за упражняването на правомощията на равнището на Съюза;
9. посочва, от друга страна, че по силата на Договорите Съдът на Европейския съюз има компетентност на основание „нарушаване на Договорите или на всякаква правна норма, свързана с тяхното изпълнение“ и че съгласно Договора за Европейския съюз принципите на субсидиарност и пропорционалност спадат към тези правила; отбелязва, че следователно съдебният контрол по отношение на действителността на актове на Съюза наистина обхваща и спазването на тези принципи;
10. подчертава, че в своето решение от 12 май 2011 г. по дело Люксембург/Европейски парламент и Съвет (С-176/09) Съдът посочва, че принципът на пропорционалност „изисква мерките, установени с разпоредба на правото на Съюза, да бъдат в състояние да осъществят легитимните цели, преследвани от съответната правна уредба, и да не надхвърлят необходимото за тяхното постигане“ и че „в области, в които законодателят на Съюза разполага с широки нормотворчески компетенции“, законосъобразността на приетата мярка в този контекст може да бъде нарушена само ако мярката очевидно е нецелесъобразна по отношение на целта, която компетентните институции искат да постигнат, макар че европейският законодател въпреки всичко „е длъжен да основе своя избор на обективни критерии“ и при оценката на тежестите, свързани с различни възможни мерки, „трябва да анализира дали с оглед на преследваните цели възприетата мярка може да оправдае

негативните, дори значителни за някои оператори икономически последици“;

11. отбелязва, че принципът на субсидиарност, както е формулиран в Договорите, позволява да се предприеме действие на Съюза в областите, които не попадат в неговата изключителна компетентност, само „в случай и доколкото целите на предвиденото действие не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите членки както на централно, така и на регионално и местно равнище, а поради обхвата или последиците от предвиденото действие могат да бъдат по-добре постигнати на равнището на Съюза“, докато принципът на пропорционалност изисква съдържанието и формата на действието на Съюза да не надхвърлят необходимото за постигане на целите на Договорите; изтъква, че субсидиарността и пропорционалността са тясно свързани помежду си, но са и различни: докато субсидиарността се отнася до целесъобразността на действието на Съюза в областите, които не са от изключителната компетентност на ЕС, пропорционалността се отнася до съгласуваността между използваните от законодателя средства и преследваните от него цели и действия като общо правило относно упражняване на правомощията на Съюза; отбелязва, че разглеждането на пропорционалността на даден проект за законодателен акт трябва логически да се извършва след оценката на неговата субсидиарност, като същевременно контролът на субсидиарността не би бил достатъчно ефективен без извършването на проверка на пропорционалността;
12. отбелязва, че Комисията получи само малък брой парламентарни въпроси (32 от общо над 12 000) през 2011 г. по въпроси, свързани със спазването на принципите на субсидиарност и пропорционалност;
13. подчертава факта, че през 2011 г. Комисията получи 64 мотивирани становища по смисъла на Протокол (№ 2) относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност, което представлява значително увеличение в сравнение с 2010 г.; отбелязва обаче, че тези 64 мотивирани становища представляват едва 10 % от общо 622 становища, изпратени през 2011 г. от националните парламенти до Комисията в условията на въпросния политически диалог; обръща внимание и на факта, че нито едно предложение на Комисията не получи достатъчен брой мотивирани становища, за да може да се задейства механизмът за контрол на субсидиарността (процедурата „жълт картон“ или процедурата „оранжев картон“) съгласно протокола; отбелязва обаче, че на 22 май 2012 г. за първи път е показан „жълт картон“ на предложение на Комисията (предложението за регламент на Съвета относно упражняването на правото на предприемане на колективни действия в контекста на свободата на установяване и свободата на предоставяне на услуги, т.е. предложението за Регламент „Монти II“); подчертава, че Комисията оттегли предложението не защото счете, че е нарушен принципът на субсидиарност, а защото установи, че предложението трудно би могло да събере достатъчно политическата подкрепа в Парламента и Съвета, за да се гарантира неговото приемане;
14. счита, че механизмът за контрол на принципа на субсидиарност трябва да се разработи и използва като важен инструмент за сътрудничество между европейските и националните институции; отбелязва със задоволство, че този

инструмент се използва в практиката като средство за комуникация и диалог за сътрудничество между различните институционални равнища на многостепенната европейска система;

15. отбелязва с безпокойство, че в някои мотивирани становища на национални парламенти се подчертава фактът, че в редица законодателни предложения на Комисията обосновката на субсидиарността е недостатъчна или не съществува;
16. препоръчва да се разследват причините за това, защо са внесени толкова малко на брой официални мотивирани становища от националните парламенти, и да се определи дали това се дължи на факта, че принципът на субсидиарност се спазва от всички страни или на факта, че националните парламенти не могат да приложат този принцип поради липса на ресурси или поради кратките срокове; счита, че е желателно Комисията да извърши анализ;
17. подчертава необходимостта от това, европейските институции да предоставят възможност на националните парламенти да извършват контрол върху законодателните предложения, като се гарантира, че Комисията предоставя подробни и изчерпателни основания за своите законодателни решения относно субсидиарността и пропорционалността в съответствие с член 5 от Протокол № 2 към Договора за функционирането на Европейския съюз;
18. отбелязва също във връзка с това, че настоящата времева рамка за извършване на проверки на субсидиарността и пропорционалността от страна на националните парламенти често е считана за недостатъчна;
19. подчертава факта, че европейските институции са отговорни за гарантиране на ясно и лесно разбираемо законодателство, което не създава никакви ненужни административни тежести за гражданите и предприятията;
20. отбелязва, че в контекста на увеличаването на демократичната легитимност механизмът за ранно предупреждение следва да бъде обект на особено внимание.

## РЕЗУЛТАТ ОТ ОКОНЧАТЕЛНОТО ГЛАСУВАНЕ В КОМИСИЯ

Дата на приемане	14.10.2013
Резултат от окончателното гласуване	+: 24 -: 0 0: 0
Членове, присъствали на окончателното гласуване	Alfredo Antoniozzi, Andrew Henry William Brons, Zdravka Bušić, Carlo Casini, Andrew Duff, Ashley Fox, Roberto Gualtieri, Zita Gurmai, Gerald Häfner, Stanimir Ilchev, Constance Le Grip, Morten Messerschmidt, Sandra Petrović Jakovina, Paulo Rangel, Algirdas Saudargas, Søren Bo Søndergaard, Rafał Trzaskowski, Luis Yáñez-Barnuevo García
Заместник(ци), присъствал(и) на окончателното гласуване	Elmar Brok, David Campbell Bannerman, Dimitrios Droutsas, Isabelle Durant, Andrej Plenković
Заместник(ци) (чл. 187, пар. 2), присъствал(и) на окончателното гласуване	Edward McMillan-Scott, Catherine Trautmann

## РЕЗУЛТАТ ОТ ОКОНЧАТЕЛНОТО ГЛАСУВАНЕ В КОМИСИЯ

Дата на приемане	21.1.2014
Резултат от окончателното гласуване	+: 14 -: 8 0: 0
Членове, присъствали на окончателното гласуване	Raffaele Baldassarre, Sebastian Valentin Bodu, Françoise Castex, Christian Engström, Marielle Gallo, Giuseppe Gargani, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Sajjad Karim, Klaus-Heiner Lehne, Antonio López-Istúriz White, Antonio Masip Hidalgo, Alajos Mészáros, Bernhard Rapkay, Evelyn Regner, Francesco Enrico Speroni, Rebecca Taylor, Alexandra Thein, Cecilia Wikström, Tadeusz Zwiefka
Заместник(ци), присъствал(и) на окончателното гласуване	Piotr Borys, Eva Lichtenberger, Angelika Niebler, Axel Voss
Заместник(ци) (чл. 187, пар. 2), присъствал(и) на окончателното гласуване	María Irigoyen Pérez