

Брюксел, 19 септември 2025 г.
(OR. en)

12680/25

PARLNAT 107
PARLNAT

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От: Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от
г-жа Martine DEPREZ, директор

Дата на получаване: 8 септември 2025 г.

До: Г-жа Thérèse BLANCHET, генерален секретар на Съвета на
Европейския съюз

№ док. Ком.: COM(2025) 473 final

Относно: Годишен доклад за 2024 г. относно прилагането на принципите на
субсидиарност и пропорционалност и относно отношенията с
националните парламенти

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2025) 473 final.

Приложение: COM(2025) 473 final



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 8.9.2025 г.
COM(2025) 473 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

ГОДИШЕН ДОКЛАД ЗА 2024 г.

**ОТНОСНО ПРИЛАГАНЕТО НА ПРИНЦИПИТЕ НА СУБСИДИАРНОСТ И
ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ И ОТНОСНО ОТНОШЕНИЯТА С НАЦИОНАЛНИТЕ
ПАРЛАМЕНТИ**

ГОДИШЕН ДОКЛАД ЗА 2024 г. ОТНОСНО ПРИЛАГАНЕТО НА ПРИНЦИПИТЕ НА СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ И ОТНОСНО ОТНОШЕНИЯТА С НАЦИОНАЛНИТЕ ПАРЛАМЕНТИ

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Това е 32-рият доклад относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност, представен съгласно член 9 от Протокола относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност (Протокол № 2). От 2018 г. насам в доклада се обхващат и отношенията на Комисията с националните парламенти, които играят ключова роля в прилагането на тези принципи.

С участието на Европейския парламент, Съвета и Европейския комитет на регионите, настоящият доклад отчита развитието в прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност и в отношенията на Комисията с националните парламенти през 2024 г. В него се представят и някои тенденции, наблюдавани през първия мандат на председателя Фон дер Лайен от 2019 г. до 2024 г.

През 2024 г. се навършиха 15 години от прилагането на Договора от Лисабон, с който се въведе по-високо равнище на парламентарен контрол и демократична отчетност в ЕС. През годините националните парламенти използваха механизма за контрол на субсидиарността в различна степен, а Комисията го адаптира, доколкото беше възможно, за да го направи по-гъвкав. Националните парламенти призоваха за допълнителни промени¹, които отчасти биха наложили изменение на Договора. Механизмът за контрол на субсидиарността се допълва от политическия диалог, въведен още през 2006 г. Заедно те са част от процеса на вземане на решения в ЕС и гарантират, че позициите на националните парламенти са надлежно изслушвани на равнището на ЕС.

Що се отнася до общите тенденции, през последните години броят на становищата на националните парламенти е намалял², докато значението на политическия диалог с Комисията е нараснало за националните парламенти, в смисъл че редица от тях проявяват все по-голям интерес към участие в процеса на вземане на решения на ЕС на по-ранен етап³.

¹ За разсъжденията на националните парламенти относно собствената им роля в изготвянето на политиките на ЕС и реформирането на механизма за контрол на субсидиарността и политическия диалог вж. като скорошен пример Заключенията от 2022 г. на работната група на КОСАК относно ролята на националните парламенти в ЕС (https://ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/082d290881a511e50181aac72ddd0080/Conclusions_Cosac_working_group_role_of NP in the EU_June2022_ENVFinale.pdf). Основните искания бяха повторени на 72-рото пленарно заседание на КОСАК в Будапеща през октомври 2024 г., когато националните парламенти разгледаха 15-годишния си опит от дейността си съгласно Договора от Лисабон (<https://ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/8a8629a892fab4390192fbf3bf710003/Minutes+of+the+LXXII+COSAC+-+Budapest+-+28-29+October+2024.pdf>).

² Вж. статистическите данни в раздел 3.1.

³ Вж. изявлението на националните парламенти като част от приноса на 72-рата конференция на парламентарните комисии по европейските въпроси (КОСАК), точка 14, че те „са доказали, че са активни участници в предварителния контрол на политиките на ЕС и оказват влияние върху проектите на законодателни актове на ЕС, като използват средствата за политически диалог и проверките за субсидиарност съгласно протоколи № 1 и № 2 към Договора от Лисабон“. (<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/8a8629a8930500d90193061c58d60005/LXXII+COSAC+Conclusions+EN.pdf>).

Комисията неколкратно е заявявала⁴, че е готова да засили още повече взаимноизгодния диалог с националните парламенти чрез добре установените канали за комуникация и сътрудничество. Тя насърчи националните парламенти да продължат да развиват и използват пълния потенциал на вече съществуващите инструменти, за да укрепят нашата демократична устойчивост и да се справят ефективно с ключовите стратегически политически и институционални предизвикателства.

2024 г. беше преходна година между два мандата на Комисията. Това се отрази на интензивността на контрола на националните парламенти върху принципа на субсидиарност и на политическия диалог с Комисията. Обикновено през преходните години броят на становищата, мотивираните становища, посещенията и срещите с членове на Комисията, както и участието на членове на Комисията в междупарламентарни мероприятия, намалява. Такъв беше случаят и през 2024 г., макар и в по-малка степен, отколкото през предишната преходна 2019 година. Комисията получи 252 становища, 14 които бяха мотивирани.

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

2.1. КОМИСИЯТА

Изпълнение на ангажиментите за по-добро регулиране

Цялостната система за по-добро регулиране на Комисията, която е класирана на най-високо равнище от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие⁵, се основава на насоките и инструментариума, приети през 2021 г.⁶ През юли 2023 г. тя беше допълнително актуализирана с въвеждането на нова проверка на конкурентоспособността като задължително приложение към оценките на въздействието⁷.

Както и през предходните две години, Комисията постигна положителни резултати с прилагането на принципа на отмяна на предишни тежести при въвеждане на нови, който компенсира всички нови административни тежести за бизнеса и гражданите чрез намаляване на съществуващите тежести в същата област на политиката. Освен това тя продължи да преследва и засили целта си да намали административната тежест с най-малко 25—35 %⁸, както беше обявено в работната програма на Комисията за 2024 г., без да се подкопават съответните цели на политиката.

⁴ Вж. отговора на Комисията на приноса на 68-ата конференция на парламентарните комисии по европейските въпроси (КОСАК), приет в Прага на 13—15 ноември 2022 г. (<https://ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/8a8629a89541775f0195474fb16e0031/Commission+reply+to+the+LXXII+COSAC+Contribution.pdf>), и на приноса на 72-рото пленарно заседание на КОСАК през октомври 2024 г. (<https://ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/8a8629a89541775f0195474fb16e0031/Commission+reply+to+the+LXXII+COSAC+Contribution.pdf>).

⁵ [Перспективи за регулаторната политика за 2021 г., ОИСП | bg | ОИСП](#).

⁶ [По-добро регулиране: насоки и инструментариум \(europa.eu\)](#); Вж. също Съобщението за по-добро регулиране COM(2021) 219 final.

⁷ Както беше обявено в съобщенията на Комисията относно дългосрочната конкурентоспособност на ЕС и относно мерите за подпомагане на малките и средните предприятия (пакет от мерки за подпомагане на МСП): COM(2023) 168 final и COM(2023) 535 final.

⁸ [Работна програма на Комисията за 2024 г.](#); целта сега е намаляване с най-малко 25 % на цялата административна тежест и с най-малко 35 % за малките и средните предприятия.

Принос за опростяване и намаляване на тежестта чрез платформата „Готови за бъдещето“

През 2024 г. платформата „Готови за бъдещето“⁹ — експертна група на високо равнище, която помага на Комисията да опрости законодателството на ЕС и да намали ненужната регулаторна тежест — прие 8 становища¹⁰. Някои от тях бяха навременни в контекста на рационализирането на изискванията за отчитане относно автоматизираното отчитане на устойчивостта, действията и методиката за избягване на натрупването на ненужни задължения за отчитане и Регламента относно оповестяването на информация за финансирането за устойчиво развитие. Например: две становища бяха в основата на текущите оценки на Комисията на средствата на ЕС¹¹; друго становище беше съсредоточено върху оценка на политиката¹²; и две становища, свързани с биологичните продукти¹³. Много от тези становища съдържат предложения за опростяване и намаляване на административната тежест също така на местно и регионално равнище.

Мрежата RegHub на Европейския комитет на регионите¹⁴ допринесе за работата на платформата „Готови за бъдещето“ със становищата относно фондовете на ЕС.

Оценки на въздействието

Комисията анализира спазването на принципите на субсидиарност и пропорционалност във всички оценки на въздействието, изготвяни за политически чувствителни и важни предложения за политики и законодателство. Според Службата на Европейския парламент за парламентарни изследвания¹⁵ средното качество на този аспект в оценките на въздействието се подобрява постоянно. Тези оценки подлежат на независим контрол на

⁹ Платформата „Готови за бъдещето“ използва експертните познания и опита на националното, регионалното и местното равнище на управление и на заинтересованите страни. Платформата включва две групи: правителствената група (представители на националните, регионалните и местните органи от всички държави — членки от ЕС, както и представители на Европейския комитет на регионите) и групата на заинтересованите страни (експерти по въпросите на по-доброто регулиране, представляващи бизнеса и неправителствените организации, както и представители на Европейския икономически и социален комитет). Вж. https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f_en.

¹⁰ Точките бяха: 1. Автоматизирано отчитане във връзка с устойчивостта; 2. Действия/методика за избягване на натрупването на ненужни задължения за докладване; 3. Оповестяване на информация за финансирането за устойчиво развитие; 4. Оценка на нелоялните търговски практики (НТП) в отношенията между стопанските субекти във веригата за доставки на селскостопански и хранителни продукти; 5. Оценка на Европейския социален фонд плюс (ЕСФ+); 6. Оценка на Европейския фонд за регионално развитие и Фонда за справедлив преход; 7. QR кодове върху продуктите; 8. Биологично производство и етиктирането на биологични продукти.

¹¹ Европейски социален фонд плюс и Европейски фонд за регионално развитие, Кохезионен фонд и Фонд за справедлив преход.

¹² Нелоялни търговски практики в отношенията между предприятия във веригата за доставки на селскостопански и хранителни продукти.

¹³ QR кодове и биологично производство и етиктиране на биологични продукти.

¹⁴ RegHub е мрежа от местни и регионални органи, която има за цел да се събере опит във връзка с изпълнението на политиките на ЕС чрез консултации с участници на местно равнище: <https://portal.cor.europa.eu/reghub/Pages/default.aspx>. За допълнителна информация относно работата на мрежата RegHub вж. раздел 2.4.

¹⁵ Служба на ЕП за парламентарни изследвания — Изследване на Службата на Европейския парламент за парламентарни изследвания (февруари 2025 г.) [Качествен анализ на оценките на въздействието на Европейската комисия | Мозъчен тръст | Европейски парламент](#)

качеството от страна на Комитета за регулаторен контрол¹⁶, който през 2024 г. провери три оценки на въздействието.

При оценката на спазването на принципите на субсидиарност и пропорционалност трансграничните аспекти са от особено значение, както е подчертано например в оценката на въздействието на предложението за Директива относно хармонизираните речни информационни услуги (RIS) относно вътрешните водни пътища на Общността¹⁷. Основанието за публична намеса на равнището на ЕС чрез Директивата за RIS се корени в трансграничния, международен характер на сектора на вътрешния воден транспорт. При над 75 % от корабоплаването по вътрешните водни пътища в ЕС се осъществява трансграничен транспорт. Необходими са координирани действия на ЕС за укрепване на единния пазар. Това би предотвратило фрагментирането между различните национални подходи за прилагането на RIS.

Оценки и проверки за пригодност

Принципите на субсидиарност и пропорционалност са основни аспекти и на оценките и проверките за пригодност, с които се установява дали действията на равнището на ЕС са довели до очакваните резултати по отношение на ефикасността, ефективността, съгласуваността, уместността и добавената стойност от ЕС. Оценките също така помагат да се прецени дали действията на ЕС продължават да са в съответствие с принципа на субсидиарност и пропорционалност.

През 2024 г. Комитетът за регулаторен контрол провери 17 по-значими оценки и 2 проверки за пригодност.

Така например в оценката на космическата програма на ЕС и на резултатите от дейността на Агенцията на Европейския съюз за космическата програма¹⁸ се подчертава, че космическите въпроси изискват високи инвестиции, за да се постигнат резултати и да се осигури необходимата независимост на Европа; никоя държава не може сама да постигне значителни резултати или да си позволи голяма космическа програма. Мащабът и сложността на програмите изискват осъществяване на равнището на ЕС, тъй като за осигуряването на съответна възвръщаемост на инвестициите не съществува реалистична алтернатива.

В това отношение оценката на Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Frontex)¹⁹ показва, че целта на политиката на ЕС в областта на управлението на външните граници, а именно да се разработи и приложи европейско интегрирано управление на границите на национално равнище и на равнището на ЕС, което е естествена последица от свободното движение на хора в Съюза. Frontex помага на държавите членки да извършват ефективно управление на границите. Мандатът му е изготвен в рамките на споделената отговорност, като задачите на Frontex са насочени към това да осигурява подкрепа на държавите членки за ефективното управление на външните граници и връщането на лица. Frontex носи добавена стойност на държавите — членки на ЕС, като предоставя допълнителен персонал и оборудване, а също така координира съвместни операции и други оперативни дейности, които държавите членки не биха могли да осъществят самостоятелно.

¹⁶ https://commission.europa.eu/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_en.

¹⁷ COM(2024) 33 final. По повод на това предложение шведският *Riksdag* представи мотивирано становище, което е разгледано в настоящия доклад в раздел 3.2.

¹⁸ SWD(2024) 173 final.

¹⁹ SWD(2024) 75 final.

2.2. ЕВРОПЕЙСКИЯТ ПАРЛАМЕНТ²⁰

През 2024 г. Европейският парламент получи 152 становища от националните парламенти съгласно Протокол № 2. 14 от тях бяха мотивирани становища, а 136 — други становища, в които не се изразяват опасения относно принципа на субсидиарност. За сравнение, през 2023 г. са получени 294 становища, 22 от които бяха мотивирани становища.

След като Европейският парламент получи становищата от националните парламенти, те се изпращат на съответната(ите) комисия(и) в съответствие с Правилника за дейността на Европейския парламент²¹. Г-н Gilles Lebreton (ID/FR) и г-н Ton Diepeveen (P/E/NL) бяха постоянни докладчици относно субсидиарността в Комисията по правни въпроси (JURI) съответно през първата и през втората половина на 2024 г. Мотивираните становища, които се получават и потвърждават като такива от комисията, се включват с информационна цел в програмата на първото възможно заседание на комисията JURI. Комисията също така дава своя принос за шестмесечните доклади, изготвяни от Конференцията на комисиите по европейските въпроси на парламентите на Европейския съюз (КОСАК) по теми, свързани със субсидиарността и пропорционалността.

Службата на Европейския парламент за парламентарни изследвания продължи да подпомага членовете и комисиите на Европейския парламент при включването на съображенията за субсидиарност и пропорционалност в тяхната работа²² чрез:

- системно наблюдение на аспектите на субсидиарността и пропорционалността в оценките на въздействието на Комисията и насочване на вниманието към изразените опасения, по-специално от страна на националните парламенти и на Комитета на регионите;
- мерки, гарантиращи, че работата на самия Европейски парламент следва изцяло тези принципи, например чрез извършване на оценки на въздействието на собствените си изменения или чрез анализ на добавената стойност на неговите предложения за ново законодателство, основани на член 225 от Договора за функционирането на Европейския съюз, както и на разходите, свързани с липсата на действия на равнището на ЕС;
- наблюдение на аспектите на субсидиарността и пропорционалността при изготвянето на оценки на въздействието с ударение върху добавената стойност от ЕС.

²⁰ Раздели 2.2—2.4 на настоящия доклад се основават на становища на съответните институции и органи на ЕС.

²¹ Съгласно член 43 от Правилника за дейността, ако национален парламент изпрати мотивирано становище до председателя на Европейския парламент, това становище се предава на водещата комисия и се изпраща за сведение на Комисията по правни въпроси (JURI), която отговаря за спазването на принципа на субсидиарност.

²² През 2024 г. тя изготви 19 първоначални оценки на оценките на въздействието на Комисията, 1 допълнителна оценка на въздействието, 8 оценки на изпълнението, 4 подробни текущи контролни списъци и 1 *последваща* оценка. По отношение на добавената стойност за ЕС имаше също 5 доклада относно „цената на отказа от Европа“ и 1 публикация за добавената стойност. Като цяло през петте години на последния законодателен период, между юли 2019 г. и юни 2024 г., Службата на Европейския парламент за парламентарни изследвания изготви общо 362 публикации в подкрепа на парламентарните комисии.

2.3. СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

През 2024 г. Съветът на Европейския съюз (Съветът) продължи да следи за ефективното изпълнение на заключенията, приети от Съвета и Европейския съвет през предходните години във връзка с принципите на субсидиарност и пропорционалност²³.

Европейският съвет разгледа и въпроси, свързани с принципите на субсидиарност и пропорционалност, по-специално опростяването на регулирането и начините за намаляване на регулаторната тежест върху гражданите, предприятията и държавите членки. На специалното заседание на Европейския съвет на 17 и 18 април 2024 г. лидерите на ЕС подчертаха, че „регулаторната рамка следва да гарантира правна сигурност и предвидимост, да бъде по-добре интегрирана, съгласувана между различните области на политиката, отворена към иновативни подходи и по подразбиране цифрова, като същевременно се намалява административната тежест върху предприятията. Като се има предвид икономическата структура на Съюза, Комисията следва да прилага принципа „Мисли първо за малките!“ при изготвянето на ново законодателство“. Те също така приканиха Комисията „значително да намали административната и регулаторната тежест за дружествата и националните органи, да предотврати свръхрегулирането и да гарантира прилагането на правилата на ЕС“, и подчертаха „значението на навременното и правилно прилагане на законодателството на ЕС от държавите членки, като се избягва свръхтранспонирането“²⁴.

На 24 май 2024 г. Съветът отговори с приемането на два пакета заключения относно „Единен пазар в полза на всички“²⁵ и „Конкурентоспособна европейска промишленост, движеща нашето екологично, цифрово и устойчиво бъдеще“²⁶, в които:

- се подчертава, че „напълно функциониращият единен пазар трябва да се основава на принципа на субсидиарност и пропорционалност“²⁷;
- се подчертава „необходимостта от спешно и амбициозно опростяване на регулаторната рамка на Съюза („choc de simplification“)“²⁸;
- се припомнят „заключенията на Съвета относно годишния доклад за растежа за 2023 г. и съвместният доклад за заетостта“²⁹, в които се подчертава значението на провеждането на политики в съответствие с принципите на Европейския стълб на социалните права, при надлежно зачитане на съответните компетенции и

²³ Особено тези, които вече са споменати в раздел 2.3 от предишното издание на този годишен доклад: заключенията на Европейския съвет относно „По-нататъшното завършване на програмата за единния пазар“ (документ EUCO 17/18, точки II/2 и IV/15 и документ EUCO 13/20, точка II/4; а по отношение на изпълнението — документ на Съвета № ST 11654/21); заключенията на Съвета относно: „По-добро регулиране — за гарантиране на конкурентоспособността и устойчивия и приобщаващ растеж“ (документ на Съвета ST 6232/20, точки 2 и 12); заключенията на Съвета относно „Регулаторните лаборатории и клаузите за експериментиране като инструменти за благоприятстваща иновациите, ориентирана към бъдещето и устойчива регулаторна рамка, която може да отговори на мащабните предизвикателства в ерата на цифровите технологии“ (Документ на Съвета № ST 13026/1/20 REV 1, точки 3 и 12); заключенията на Съвета относно „Технологиите за данни в полза на „по-доброто регулиране“ (ОВ С 241, 21.6.2021 г., стр. 13).

²⁴ EUCO 12/24, точки 19 и 20.

²⁵ Документ на Съвета ST 10298/24.

²⁶ Документ на Съвета ST 10127/24.

²⁷ Документ на Съвета ST 10298/24, точка I/1/4.

²⁸ Документ на Съвета ST 10298/24, точка II/8.

²⁹ Документ на Съвета ST 6681/23 + COR 1.

принципите на субсидиарност и пропорционалност, с оглед на настоящите и предстоящите предизвикателства³⁰.

През 2024 г. Съветът изпрати на националните парламенти 1 законодателно предложение, изготвено от Европейската инвестиционна банка³¹.

В допълнение към задълженията си по Договора Съветът държи държавите членки в течение във връзка с мотивираните становища на националните парламенти относно законодателните предложения. През 2024 г. Генералният секретариат на Съвета разпространи 14 мотивирани становища, получени съгласно Протокол № 2, относно 11 различни законопроекта, и 89 становища, издадени в рамките на политическия диалог.

Всяка година Съветът получава и становища по незаконодателни актове. Този брой е останал стабилен през последните години. През 2024 г. Съветът получи 72 такива становища.

2.4. ЕВРОПЕЙСКИЯТ КОМИТЕТ НА РЕГИОНИТЕ

Европейският комитет на регионите (КР) работи по въпросите на субсидиарността, пропорционалността и по-доброто регулиране, ръководейки се от приоритетите на своя мандат за периода 2020—2025 г., и чрез своите действия насърчава активна култура на субсидиарност. Той прие 53 становища и 4 резолюции³². Половината от тези становища³³ и резолюции³⁴ съдържат или изрични позовавания на спазването на принципите на субсидиарност и пропорционалност, или конкретни препоръки за подобряване на това спазване.

В становището по собствена инициатива „Активната субсидиарност: основен принцип в програмата на ЕС за по-добро регулиране“³⁵ се подчертава необходимостта от всеобхватен и интегриран подход през целия цикъл на вземане на решения чрез систематично, последователно и непрекъснато използване на различни инструменти за по-добро регулиране, като например оценки, обхващащи субсидиарността, пропорционалността, териториалното въздействие и проверката за въздействието върху селските райони. В продължение на това, Координационната група на КР за по-добро регулиране и активна субсидиарност (BRASS-G) прие набор от препоръки относно „Разработване и усъвършенстване на политиката и инструментариума на Комитета на регионите за по-добро

³⁰ Документ на Съвета ST 10298/24, точка III/25.

³¹ Налично в публичния регистър на Съвета (CM 5236/24).

³² За повече информация вж. [EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu).

³³ 26 от общо 53 становища. От 53-те становища 10 се отнасят до правни актове, като 7 от тях се позовават на принципа на субсидиарност. Останалите 43 становища не се отнасят до законодателни предложения — и могат да се позовават, когато е уместно, на принципа на субсидиарност съгласно член 55, параграф 2 от Процедурния правилник на Комитета на регионите, — от тях 19 споменават субсидиарността, а 24 не се позовават изрично на нея.

³⁴ 2 от 4 резолюции. В Резолюцията на Комитета на регионите [Състоянието на регионите и градовете в ЕС и политическите насоки за Европейската комисия за периода 2024—2029 г.](#) се подчертава, че активното прилагане на принципа на субсидиарност и пълното участие на местните и регионалните власти са от решаващо значение за подобряването на регулаторната рамка на ЕС. В нея се подкрепят предложенията в доклада „Драги“ за интелигентно и активно прилагане на принципа на субсидиарност и се подчертава необходимостта от укрепване на административния капацитет на национално, регионално и местно равнище.

³⁵ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202405366&qid=1703059324693.

регулиране³⁶, с цел да се рационализират и консолидират по-нататък инструментите на Комитета на регионите за по-добро регулиране. 11-та конференция по субсидиарността³⁷, посветена на „По-доброто регулиране и активната субсидиарност: ключови фактори за резултативната работа на ЕС“, беше особено значима, тъй като съвпадна с началото на новия институционален мандат. В заключенията на конференцията³⁸ също се призовава за този всеобхватен подход под мотото „По-доброто регулиране и активната субсидиарност: ключови фактори за резултативната работа на ЕС“.

BRASS-G ръководи различните инструменти на КР за по-добро регулиране, като гарантира съгласуваност и полезни взаимодействия между тях и насърчава приноса на местните и регионалните органи за по-доброто регулиране на ЕС през целия му жизнен цикъл — от замисъла до *последващата* оценка. Това включва етапите на ранно идентифициране на тенденции и проблеми (чрез стратегическо прогнозиране); разработване на политики (чрез наблюдение на субсидиарността и пропорционалността, оценки на териториалното въздействие и механизъм за проверка на въздействието върху селските райони); законодателен преглед (с акцент върху прилагането чрез мрежата RegHub); както и евентуално преразглеждане на политиките (чрез приноса на КР към платформата „Готови за бъдещето“).

Мониторингът на принципа на субсидиарност от страна на КР³⁹ се ръководи от годишната работна програма за субсидиарност за 2024 г.⁴⁰, в която три инициативи от годишната работна програма на Комисията за 2024 г. бяха определени като приоритети за наблюдение, поради това че са от ясно изразен политически интерес за местните и регионалните органи КР прие и публикува становища по всичките три предложения⁴¹. Обменът на забележки относно субсидиарността и пропорционалността между местните и регионалните органи беше улеснен от експертната група по субсидиарност на КР⁴² за оценка на субсидиарността на инициативите в работната програма за субсидиарност и от мрежата за наблюдение на субсидиарността⁴³, по-специално чрез приноса на партньорите от REGPEX⁴⁴, които представиха седем доклада⁴⁵.

³⁶ „Разработване и усъвършенстване на политиката и инструментариума на КР за по-добро регулиране“ и приложението към тях относно „Осигуряване на устойчивост и подобряване на дейностите на КР за по-добро регулиране“. По същия начин в проучването „Очертаване на пътя към по-добро законодателство на ЕС: оптимизиране на договорите на ЕС чрез междуйнституционално сътрудничество с Европейския комитет на регионите“ се анализират съществуващите инструменти и процеси на ЕС и на КР за по-добро регулиране и се разглеждат възможностите за тяхното подобряване или създаване на нови в рамките на действащия договор и с евентуални изменения на договора.

³⁷ <https://cor.europa.eu/en/plenaries-events/11th-subsidiarity-conference>.

³⁸ <https://webapi2016.cor.europa.eu/v1/documents/cor-2024-03670-00-00-tcd-ref-en.pdf/content>.

³⁹ <https://cor.europa.eu/en/our-work/cooperations-and-networks/subsidiarity-monitoring-network>.

⁴⁰ <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Publications/Documents/cor-2023-04735-07-00-nb-tra-en.pdf>.

⁴¹ ENVE-VII/050 „Бъдещето на политиката на ЕС в областта на климата: съгласуване на целите за смекчаване на последиците и предизвикателствата, свързани с адаптирането“; ENVE-VII/047 „Към устойчиво управление на водите с цел борба с кризата в областта на климата в рамките на Син пакт на ЕС“; ENVE-VII/045 „Европейски план за действие в областта на вятърната енергия“.

⁴² <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/whatis/Pages/Subsidiarity-Expert-Group.aspx>.

⁴³ https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Documents/SMN%20-%20List%20of%20Network%20Partners/SMN_List_of_Network_Partners.pdf.

⁴⁴ Подгрупа на мрежата за наблюдение на субсидиарността, която обединява парламенти или асамблеи, представляващи региони със законодателна власт.

⁴⁵ Тези приноси включват позиции, приети от отделни регионални парламенти (парламентите на федерална провинция Горна Австрия, регионалният каталунски парламент, регионалният съвет на Фриули-Венеция Джулия и парламента на провинция Бавария) и регионални правителства (правителството на федерална провинция Долна Австрия).

В съответствие с обновената си стратегия за оценка на териториалното въздействие⁴⁶ КР прие становище относно бъдещето на европейското териториално сътрудничество⁴⁷. В него се подчертава, че Европейската мрежа за наблюдение на пространственото планиране е ключов политически инструмент за развиване на териториалните знания и намаляване на пропуските в знанията.

КР продължи да подчертава значението на проверката за въздействието върху селските райони, като призова за стратегии в подкрепа на развитието на селските райони и териториалното сближаване в своя годишен доклад „Състоянието на регионите и градовете“⁴⁸ и като прие „Декларация на Координационната група за Селския пакт относно бъдещето на селските райони и политиката за развитие на селските райони в ЕС“⁴⁹.

КР продължи да прилага своите инструменти за по-добро *последващо* регулиране в партньорство с Комисията, като участва в платформата „Готови за бъдещето“. Двама членове на Комитета на регионите бяха назначени за докладчици⁵⁰ за две от осемте становища за 2024 г. Мрежата RegHub на Комитета на регионите проведе четири консултации през 2024 г., две от които подкрепиха становищата „Готови за бъдещето“.

КР актуализира своето „Практическо ръководство за наблюдение на спазването на принципа на субсидиарност и оспорване на неговите нарушения“⁵¹. То предоставя изчерпателна рамка за разбиране на принципа на субсидиарност в рамките на консултативната дейност на КР с оглед на това да се отразят най-новите развития.

В контекста на сътрудничеството с други институции на ЕС, КР подписа подновени споразумения за сътрудничество както с Комисията, така и с Европейския парламент. Първото⁵² се фокусира върху многостепенното управление и субсидиарността, а второто⁵³ — върху по-доброто регулиране и оценката на териториалното въздействие. И в двете се изтъква необходимостта от по-голямо участие на местно и регионално равнище в изготвянето на политиките на ЕС и се акцентира специално върху по-доброто регулиране и ефективния контрол на субсидиарността.

2.5. СЪДЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

През 2024 г. Съдът на Европейския съюз (Съдът) постанови няколко решения относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност.

⁴⁶ <https://cor.europa.eu/en/our-work/commissions/coter/territorial-impact-assessment>.

⁴⁷ COTER-VII/038 „Бъдещето на европейското териториално сътрудничество след 2027 г.“.

⁴⁸ https://ruralpact.rural-vision.europa.eu/news/new-cor-report-regions-call-strategies-supporting-rural-development-and-territorial-cohesion_en.

⁴⁹ https://ruralpact.rural-vision.europa.eu/publications/rural-pact-coordination-group-rpcg-declaration-future-rural-areas-and-rural_en.

⁵⁰ Г-н Mark Speich (DE/EPP) за „Оценка на Европейския фонд за регионално развитие и Фонда за справедлив преход“ и г-жа Anne Karjalainen (FI/PES) за „Оценка на Европейския социален фонд плюс (ЕСФ+)“.

⁵¹ Предоставя цялостна рамка за разбиране на принципа на субсидиарност в рамките на консултативната дейност на Комитета на регионите. [https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Publications/SiteAssets/Pages/Publicationsandstudies-/Guide_on Subsidiarity Reviewed 2024.pdf](https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Publications/SiteAssets/Pages/Publicationsandstudies-/Guide_on_Sub subsidiarity_Reviewed_2024.pdf).

⁵² Глава III е посветена на „Прилагането на принципа на субсидиарност и пропорционалност, многостепенно управление и по-добро регулиране“.

⁵³ Сътрудничество за по-добро регулиране и активна субсидиарност чрез оценки на териториалното въздействие на законодателството на ЕС, като КР ще предоставя своевременно доклади на Европейския парламент и двете страни ще могат да участват в заседанията на другата страна, за да обсъждат тези доклади.

Въз основа на принципа на субсидиарност Общият съд постанови, че правомощието на Комисията да започне производство по Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета, в случая по искане на национален орган за защита на конкуренцията, който вече е започнал да разглежда случая, е упражнено в съответствие с изискванията на член 11, параграф 6 от Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета и че такова упражняване на правомощия не може да се смята за подкопаване на прерогативите на заинтересованата държава членка, нито за нарушение на принципа на субсидиарност⁵⁴.

В друго дело Общият съд пояснява, че с Протокол № 2 относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност на националните парламенти се възлага роля само по отношение на спазването на принципа на субсидиарност, а не по отношение на спазването на принципа на пропорционалност⁵⁵.

По отношение на принципа на пропорционалност Съдът изясни изискванията, произтичащи от този принцип, към законодателния орган на ЕС, когато той упражнява широкото си право на преценка в области, свързани с политически, икономически или социални избори. В решение по жалбите, подадени от няколко държави членки срещу пакета за мобилност, приет от законодателния орган на ЕС през юли 2020 г., Съдът припомни, че законодателният орган трябва да докаже, че е упражнил правилно правото си на преценка, като е взел предвид всички релевантни фактори и обстоятелства, свързани със ситуацията, която актът е имал за цел да уреди⁵⁶. Следователно законодателният орган трябва да бъде в състояние да представи и изложи ясно и недвусмислено изходните данни, които е трябвало да бъдат взети предвид, за да се обосноват оспорваните мерки от този акт, и от които е зависело упражняването на правото му на преценка. По отношение на формата, в която се записват тези изходни данни, Съдът постанови, че законодателят може да вземе предвид оценки на въздействието и всеки друг източник на информация. Той отмени разпоредбата, въвеждаща задължението превозните средства, използвани в международния превоз, да се връщат в експлоатационен център в държавата членка, в която е установено съответното транспортно предприятие, на всеки осем седмици⁵⁷, което задължение беше добавено към текста по време на законодателните преговори. Съдът постанови, че съзаконодателите не са представили и изложили ясно и недвусмислено изходните данни, въз основа на които е било прието това задължение и от които зависи упражняването на тяхното право на преценка. Следователно те не са доказали, че са разполагали с достатъчно данни, които да им позволят да преценят дали задължението за връщане на превозните средства е пропорционално⁵⁸. Тъй като съзаконодателите не са доказали, че са проучили пропорционалността на разпоредбата, Съдът не е трябвало да проверява дали тя е пропорционална.

През 2024 г. една национална парламентарна камара (френското *Assemblée nationale*) за първи път се възползва от възможността, предвидена в Протокол № 2, да заведе дело пред Съда на Европейския съюз на основание нарушение на принципа на субсидиарност, за да

⁵⁴ Решение от 2 октомври 2024 г., *Crown Holdings u Crown Cork & Seal Deutschland Holdings/Комисия*, T-587/22, ECLI:EU:T:2024:661, т. 75—81 (висящо обжалване: дело C-855/24 P).

⁵⁵ Решение от 27 ноември 2024 г., *Nord Stream 2 AG/Парламент и Съвет*, T-526/19 RENV, ECLI:EU:T:2024:864, т. 310—311 (висящо обжалване: C-118/25 P).

⁵⁶ Решение от 4 октомври 2024 г., *Република Литва и др./Парламент и Съвет*, C-541/20 до C-555/20, ECLI:EU:C:2024:818, т. 218—220 и 240—244.

⁵⁷ Точка 1, параграф 3 от Регламент (ЕС) 2020/1055 на Европейския парламент и на Съвета от 15 юли 2020 г. (ОВ 2020 L 249, стр. 17), доколкото с него се вмъква параграф 1, буква б) в член 5 от Регламент (ЕО) № 1071/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 21 октомври 2009 г. за установяване на общи правила относно условията, които трябва да се спазват за упражняване на професията на оператор на автомобилен транспорт (ОВ 2009 L 300, стр. 51).

⁵⁸ Решение от 4 октомври 2024 г., *Република Литва и др./Парламент и Съвет*, т. 718—737.

поиска отмяна на законодателен акт (Регламент (ЕС) 2024/1351 относно управлението на убежището и миграцията)⁵⁹.

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

3.1. ОБЩ ПРЕГЛЕД

Националните парламенти продължиха да проверяват съответствието на законодателните предложения с принципа на субсидиарността. В резултат на това през 2024 г.⁶⁰, година на институционален преход, в която по-малкият брой нови законодателни и политически инициативи обикновено води до по-малко становища от националните парламенти, Комисията получи **14 мотивирани становища**⁶¹ от националните парламенти.



⁵⁹ Дело: C/553/24: <https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/5616/oj/eng>; Към настоящия момент производството не е приключило.

⁶⁰ Този брой се отнася до общия брой мотивирани становища, получени от парламентарните камари по силата на Протокол № 2 през 2024 г. Вж. приложение 1 за списъка с документи на Комисията, по които тя получи мотивирани становища.

⁶¹ Съгласно Протокол № 2 в срок от осем седмици от датата на предаване на проект на законодателен акт на официалните езици на ЕС всеки национален парламент или всяка камара на национален парламент може да изготви мотивирано становище, в което да изложи причините, поради които смята, че въпросният проект не е съобразен с принципа на субсидиарност. Вж. също бележка под линия 61.



Забележка: пунктирната линия представлява линейната низходяща тенденция.

В съответствие с предходните две години, през 2024 г. голяма част от всички мотивирани становища произхождат от един-единствен национален парламент, а именно шведския *Riksdag*. През 2024 г. той издаде 6 мотивирани становища, което представлява над 40 % от общия брой. Другите мотивирани становища през 2024 г. бяха разпределени между френския *Sénat* (2), ирландските *Houses of the Oireachtas* (2), чешката *Poslanecká sněmovna* (1), италианската *Camera dei Deputati* (1), унгарския *Országgyűlés* (1) и малтийската *Kamra tad-Deputati* (1). Това означава, че 8 от 39 национални парламента или камари са издали мотивирани становища през 2024 г., което е в съответствие с предходните години.

От тематична гледна точка 14-те мотивирани становища, получени през 2024 г., бяха разностранни и се отнасяха до 11 различни предложения на Комисията, като за нито едно от тях не бяха получени повече от 3 мотивирани становища, точно както и през предходната година. Предложението, което предизвика най-голям брой мотивирани становища, беше „Уредба за подходящото данъчно облагане на предприятията в Европа (БЕФИТ)“ с 3 мотивирани становища, представляващи 6 гласа⁶². Това беше близо до достигането на прага, при който Комисията трябваше да даде обобщен отговор⁶³, но далеч от „жълт картон“, който би изисквал Комисията да посочи причините за поддържане, промяна или оттегляне на предложението си. Единственото друго предложение, което предизвика повече от едно мотивирано становище, беше предложението за директива на Европейския парламент и на Съвета за установяване на хармонизирани изисквания на вътрешния пазар относно прозрачността на представителството на интереси, извършвано от името на трети

⁶² Всеки национален парламент има два гласа. Всяка камара в двукамарната система има един глас.

⁶³ Комисията се е ангажирала да отговори под формата на обобщен отговор, ако по дадено предложение са постъпили „значителен“ брой мотивирани становища („значителен“ в този контекст означава, че броят на мотивираните становища съответства на поне 7 гласа в национални парламенти), дори ако по предложението не са получени достатъчно мотивирани становища, за да се достигне прагът за „жълт картон“, който води до задължително преразглеждане на даден проект на правен акт. Прагът за „жълт картон“ обикновено се достига, когато броят на мотивираните становища, получени от националните парламенти, е най-малко една трета от всички гласове, с които те разполагат (т.е. 18 от 54). За внесените проекти на законодателни актове относно пространството на свобода, сигурност и правосъдие прагът е една четвърт от гласовете (14 от 54).

държави, с 2 мотивирани становища, представляващи 4 гласа. Останалите 9 предложения предизвикаха само по едно мотивирано становище.

В следващия раздел 3.2 са разгледани основните случаи на предложения, за които бяха получени повече от едно мотивирано становище. Приложение 1 съдържа пълни подробности за всички мотивирани становища.

3.2. Основни случаи

Предложението относно **уредбата за подоходното данъчно облагане на предприятията в Европа (БЕФИТ)**⁶⁴ предизвика 3 мотивирани становища⁶⁵ и 4 становища в рамките на политическия диалог⁶⁶, като в тях се изразява загриженост относно обхвата, субсидиарността и времевата рамка. Във всички мотивирани становища и в едно становище в рамките на политическия диалог се изразява мнение, че ЕС не е компетентен в областта на прякото данъчно облагане. В повечето мнения също така се твърди, че въздействието на това предложение върху държавите членки не е било правилно оценено и е неясно. Няколко камари подчертаха, че според тях това предложение би могло да навреди на техните страни, например че преразпределението на печалбите би било по-скоро в полза на големите държави членки (ирландските *Houses of the Oireachtas*), че единната данъчна основа би била в ущърб на националната структура (германският *Bundesrat*) или че предложението би могло да ограничи въздействието на националните инвестиции в подкрепа на иновациите (полският *Senat*). Германският *Bundesrat* също отхвърли възможността за трансгранично признаване на загуби и предложи прилагането на предложението да бъде отложено, като заяви, че 2028 г. е твърде ранен срок за обединяване на всички различни данъчни модели. Италианската *Camera dei Deputati* прецени, че предложението е в съответствие с принципа на субсидиарност, и като цяло подкрепи неговите цели, като например установяването на общи правила за изчисляване на облагаемия доход на (големи) групи дружества, които осъществяват дейност в ЕС. В същото време тя посочи необходимостта от по-нататъшни стъпки към корпоративни данъчни системи, тъй като минималните правила, ограничени до данъчната основа, не са достатъчни сами по себе си за намаляване на нелоялната данъчна конкуренция в рамките на ЕС. Различни парламенти също посочиха увеличаването на административната тежест, което това предложение би създавало както за предприятията, така и за администрациите.

В отговорите си Комисията застъпи становището, че предложението спазва принципите на субсидиарност и пропорционалност, тъй като има за цел единствено да установи общи правила за определяне на облагаемия доход на големи групи от дружества. В него се посочва, че предложението не ограничава националната компетентност в областта на данъчното облагане, тъй като държавите членки ще продължат да разполагат с автономия при определянето на своите данъчни ставки и политики. По отношение на възможните рискове от установяването на единна данъчна основа Комисията отбеляза, че предложението е изготвено с цел да се намалят разходите за спазване на изискванията и да се създадат равни условия в целия ЕС. Също така Комисията посочи, че опростяването и хармонизирането чрез предложението ще направят ЕС по-привлекателен за инвестиции, като по този начин ще се предотвратят всякакви отрицателни въздействия. В същия дух тя се позова и на оценката на въздействието. Според последни данни предложението би могло да намали разходите за спазване на изискванията с до 65 %. Относно графика, като призна необходимостта от достатъчно време за адаптиране, Комисията посочи, че предложението

⁶⁴ COM(2023) 532 final.

⁶⁵ Ирландските *Dáil* и *Seanad Éireann*, малтийската *Kamra tad-Deputati*, шведският *Riksdag*.

⁶⁶ Германският *Bundesrat*, полският *Senat*, италианската *Camera dei Deputati* и чешкият *Senát*.

предвижда преходен период от четири години и половина след предполагаемото му въвеждане на 1 юли 2028 г. Тя обърна внимание и на опростяването на административните процедури, което води до намаляване на административната тежест, чрез единен и опростен набор от правила за изчисляване на облагаемия доход. Комисията също така подчерта, че предложението не цели да се постигне възможно най-висока степен на хармонизация между националните данъчни системи.

Предложението относно **прозрачността на представителството на интереси от името на трети държави**⁶⁷ предизвика 2 мотивирани становища и 5 становища в рамките на политическия диалог. Френският *Sénat*, унгарският *Országgyűlés*, италианският *Senato della Repubblica* и италианската *Camera dei Deputati* изразиха съмнения относно това доколко е уместно да се използва член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) като единствена правна основа за директивата. *Országgyűlés*, както и ирландските *Dáil* и *Seanad Éireann*, в мотивирани становища, изтъкнаха, че предложението нарушава принципа на субсидиарност, тъй като би наложило максимална хармонизация и би ограничило правото на преценка на държавите членки. Това би могло да доведе до понижаване на стандартите за прозрачност за тези, които имат по-строги правила. Този аргумент беше подкрепен също от *Camera dei Deputati* и от френския *Sénat*. *Országgyűlés* изрази съмнение относно необходимостта и добавената стойност от действие на равнището на ЕС, като отбеляза, че съществуващите национални разпоредби са достатъчни и че почти половината от държавите членки изобщо нямат уредба в тази област. Освен това чешкият *Senát* поиска от правителството си да не подкрепя предложението, освен ако не бъде съществено изменено, а нидерландската *Eerste Kamer* изпрати списък с въпроси по предложението.

В отговорите си Комисията обясни използването на член 114 от ДФЕС, като посочи, че предложението е подходящо за обхващане на доставчиците на услуги в единния пазар и за преодоляване на различията между разпоредбите на държавите членки, които засягат функционирането на вътрешния пазар. Тя посочи, че предложението спазва принципа на субсидиарност, тъй като засяга трансгранични въпроси, които не могат да бъдат ефективно решени от отделните държави членки. Тя изтъкна също така, че предложените мерки са съразмерни на целта за осигуряване на прозрачност. Освен това Комисията подчерта добавената стойност на регулирането на равнището на ЕС за предотвратяване на фрагментацията на вътрешния пазар и за отчитане на транснационалния характер на дейностите по представителството на интереси от трети държави, което изисква координиран подход. Тя оправда подхода на максимална хармонизация с целта да се предотврати регулаторният арбитраж и да се създадат равни условия, да се намалят разходите за спазване на изискванията и да се избегне „надпревара към дъното“ в регулаторните стандарти.

4. ПИСМЕН ПОЛИТИЧЕСКИ ДИАЛОГ С НАЦИОНАЛНИТЕ ПАРЛАМЕНТИ

В допълнение към механизма за контрол на субсидиарността, установен с Протокол № 2, отношенията на Комисията с националните парламенти обхващат редица дейности, по-специално политическия диалог, започнат през 2006 г. Този диалог улеснява писмения обмен по инициативи на Комисията, към които националните парламенти желаят да допринесат, както и по въпроси, които те решават да повдигнат по своя инициатива. През

⁶⁷ COM(2023) 637 final — Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за установяване на хармонизирани изисквания във вътрешния пазар относно прозрачността на представителството на интереси, извършвано от името на трети държави, и за изменение на Директива (ЕС) 2019/1937.

2024 г. Комисията значително подобри начина, по който предоставя на обществеността становищата и мотивираните становища на националните парламенти, както и своите отговори. Тя пусна нова онлайн база данни⁶⁸, която позволява на потребителите, с помощта на редица възможности за филтриране, да имат по-лесен достъп до пълния набор от становища и отговори от началото на мандата на Комисията на председателя Юнкер през 2014 г.

Освен това политическият диалог включва и устно измерение, което е описано в глава 5.

4.1 ОБЩИ КОМЕНТАРИ

През 2024 г. националните парламенти изпратиха **252 становища** до Комисията, което представлява значителен спад спрямо 402 през 2023 г., но е типично за година на институционален преход. Въпреки това, в сравнение с много изразената вариация, наблюдавана през 2019 г. — когато мненията бяха със 73 % по-малко в сравнение с 2018 г., — спадът през 2024 г. беше по-скромен — само с 33 % по-малко мнения в сравнение с 2023 г. Общият брой на получените становища по време на мандата на първата Комисия на Фон дер Лайен остана значително по-нисък от броя на получените становища по време на мандата на комисиите на Барозу II и Юнкер.

Националните парламенти продължиха да използват различните начини за комуникация, които предлага политическият диалог. Особено внимание в това отношение заслужават две становища по собствена инициатива, инициирани от литовския *Seimas*. Те бяха обсъдени на специална среща на група парламенти в подготовка за пленарното заседание на КОСАК през ноември 2024 г. и след това бяха изпратени на Комисията, подписани съвместно от различни камари (едното от 11 допълнителни камари, а другото от 10 допълнителни камари). За да се гарантира съгласуваност с методиката, използвана от Комисията в предишните издания на този годишен доклад⁶⁹, тези два документа заедно съдържат 23 становища. Този подход има и други последици, които са отразени и коментирани в настоящия доклад, например значително по-високия дял на становища по собствена инициатива (36, в сравнение със средно 10 през предходните години) или факта, че две камари, които не са участвали в политическия диалог с Комисията от 2016 г. насам, отново са се включили през 2024 г.

⁶⁸ <https://national-parliaments-opinions.ec.europa.eu/home>

⁶⁹ Съгласно методиката, използвана в предишните издания на този годишен доклад, когато едно становище е подписано съвместно от различни камари, то се отчита като толкова становища, колкото са камарите, които са го подписали. В миналото беше обичайно Комисията да получава съвместно подписани становища от камарите на Чехия (двакамарен парламент), Унгария (еднокамарен парламент), Полша (двакамарен парламент) и Словакия (еднокамарен парламент), като по този начин се получаваха шест становища.



При по-внимателно разглеждане на тези 252 становища се вижда, че 119 (47 %) се отнасят до законодателни предложения, подлежащи на механизма за контрол на субсидиарността⁷⁰, от които 14 са мотивирани становища (5,6 % от общия брой). Останалите 133 становища (53 %) се отнасят главно до незаконодателни инициативи (предимно съобщения, но също така и бели книги и някои обществени консултации) или са становища по собствена инициатива, които не са пряко свързани с инициатива на Комисията (36 становища). Разпределението е подобно на това от предходната преходна 2019 година.

В рамките на Комисията въпросите, повдигнати от националните парламенти или камари, се докладват на съответните членове на Комисията и на службите на Комисията, които изготвят отговорите. В случая на законодателни предложения те се предават на представителите на Комисията, които участват в преговорите между съзаконодателите.

4.2. УЧАСТИЕ И ОБХВАТ

Както и през предходните години, броят на изпратените до Комисията становища значително се различаваше между отделните национални парламенти. Отчасти благодарение на вече споменатите съвместно подписани становища по собствена инициатива, броят на националните парламенти или камари, които *не* издадоха становища, намаля⁷¹ до 6 камари⁷², от общо 39 през 2024 г. Това означава, че парламентите на само 3 държави членки⁷³ *не са* участвали в писмен политически диалог. От 33-те камари, които

⁷⁰ За повече информация относно механизма за контрол на субсидиарността и политическия диалог вж. https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments_bg.

Законодателните предложения, които се отнасят до области на политиката, които са от изключителната компетентност на ЕС, не подлежат на контрол на субсидиарността от страна на националните парламенти.

⁷¹ 2023 г.: 9; 2022 г.: 7; 2021 г.: 8; 2020 г.: 12; 2019 г.: 17; 2018 г.: 10.

⁷² Вж. приложение 3.

⁷³ Националните парламенти на България, Дания и Австрия. 2023 г.: 6; 2022 г.: 5.

участваха, ⁶⁷⁴ го направиха само чрез съвместно подписани становища по собствена инициатива.

Десетте най-активни камари изготвиха 160 становища (63,5 % от общия им брой). Това е забележително изключение от тенденцията, наблюдавана през предходните 9 години⁷⁵, когато 10-те най-активни камари са издали средно около 80 % от всички становища. През 2024 г. 10-те най-активни камари са румънската *Camera Deputaților* (41), италианската *Camera dei Deputati* (26), испанските *Cortes Generales* (18), германският *Bundesrat* (17), чешкият *Senát* (16), румънският *Senat* (15), чешката *Poslanecká sněmovna* (14), френският *Sénat* (13), италианският *Senato della Repubblica* (12) и шведският *Riksdag* (11). Девет от тях са били сред най-активните камари и през 2023 г. В приложение 2 е показан броят на изпратените становища от всяка камара.



Както и през предходните години, характерът на становищата варираше в зависимост от националния парламент или камара. Някои се съсредоточиха главно върху проверка на съответствието на предложението на Комисията с принципите на субсидиарност и пропорционалност⁷⁶, докато други коментираха по-подробно съдържанието на предложенията или изпратиха становища по собствена инициатива, които не се отнасяха до конкретно предложение на Комисията. През 2024 г. Комисията получи 38⁷⁷ становища по собствена инициатива, които обхващат широк спектър от теми — от космическото право на ЕС, защитата на външните граници, замърсяването на водите с нитрати от селскостопански източници до обществените поръчки. Темите, разгледани в повече от едно становище по собствена инициатива, бяха общата селскостопанска политика след 2027 г.,

⁷⁴ Кипърската *Vouli ton Antiprosopon*, естонският *Riigikogu* (предходно становище получено през 2016 г.), латвийският *Saeima* (предходно становище получено през 2016 г.), полският *Sejm*, финландският *Eduskunta* и немският *Bundestag*.

⁷⁵ 2023 г.: 80 %; 2022 г.: 79 %; 2021 г.: 79 %; 2020 г.: 85 %; 2019 г.: 73 %; 2018 г.: 83 %; 2017 г.: 74 %; 2016 г.: 73 %.

⁷⁶ Като испанските *Cortes Generales* и португалската *Assembleia da República*.

⁷⁷ 23 от тях бяха двете съвместно подписани становища по собствена инициатива, произхождащи от литовския *Seimas*, относно спирането на вноса на втечен природен газ от Русия и относно защитата на външните граници.

ситуацията в Близкия изток и 20-ата годишнина от разширяването от 2004 г., както и горепосочените съвместно подписани становища по собствена инициатива, произхождащи от литовския *Seimas*, относно спирането на вноса на втечен природен газ от Русия и относно защитата на външните граници. Националните парламенти изразиха становища по различни бели книги относно инвестициите в чужбина, контрола върху износа, възможностите за увеличаване на подкрепата за научноизследователска и развойна дейност, свързана с технологии с двойна употреба, и относно това „Как да отговорим на нуждите на Европа в областта на цифровата инфраструктура?“. Въпреки че интензивността на политическия диалог намаля през 2024 г., се наблюдаваше забележима концентрация върху някои предложения, които привлякоха значително внимание от страна на националните парламенти, за разлика от мотивираните становища, които, както бе посочено по-горе, бяха разпръснати между различни предложения.

4.3. ОСНОВНИ ВЪПРОСИ В СТАНОВИЩАТА В РАМКИТЕ НА ПОЛИТИЧЕСКИЯ ДИАЛОГ

Следните предложения предизвикаха най-много мнения:

1. Работната програма на Комисията за 2024 г. (10 становища⁷⁸).
2. Предложение за директива за борба със сексуалното насилие и сексуалната експлоатация на деца и с материали, съдържащи сексуално насилие над деца ⁷⁹ (8 становища).
3. Предложението за преразглеждане на Директивата за европейските работнически съвети, предложението за засилване на полицейското сътрудничество във връзка с предотвратяването, разкриването и разследването на контрабандата на мигранти и трафик на хора, както и за засилване на подкрепата на Европол за предотвратяване и борба с такива престъпления, предложението BEFIT * и предложението за прозрачност на представителството на интереси от името на трети държави * (по 7 становища за всяко).
4. Предложението за директива за стажове и предложението за установяване на минимални правила за предотвратяване и противодействие на улесняването на неразрешено влизане, транзитно преминаване и пребиваване в ЕС (по 6 становища за всяко).

Освен това предишното издание на този годишен доклад предизвика две становища през 2024 г., които са разгледани в края на настоящия раздел.

Както и през предходните години, 8 национални парламента анализираха **Работната програма на Комисията за 2024 г.**⁸⁰, което доведе до 10 становища (7 през 2024 г. и 3 през 2023 г.⁸¹). Това се равнява на броя на получените становища по работната програма на Комисията за 2023 г. Тези мнения отразяваха анализа относно приоритетите на програмата,

⁷⁸ Три са получени през 2023 г.

⁷⁹ В приложение 3 са изброени инициативите на Комисията, по които са получени най-малко пет становища. Становищата, отнасящи се до предложенията, отбелязани със звездичка (*), не са включени в този раздел, тъй като по тях също са получени най-малко две мотивирани становища и следователно вече са разгледани в раздел 3.2 от настоящия доклад.

⁸⁰ COM(2023) 638 final — Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Работна програма на Комисията за 2024 г. — Постигаме резултати днес и се подготвяме за утре.

⁸¹ Хърватският *Hrvatski Sabor*, нидерландските *Eerste* и *Tweede Kamer*, литовският *Seimas*, люксембургската *Chambre des Députés*, словашката *Národná Rada* и румънската *Camera Deputaților* изпратиха становища през 2024 г. Френският *Sénat*, румънският *Senat* и шведският *Riksdag* изпратиха становища през декември 2023 г.

извършен от различните камари във връзка с техните собствени национални политики. Според 42-рия полугодишен доклад на КОСАК⁸², почти 90 % от камарите обсъждат вътрешно работната програма на Комисията на различни равнища: почти винаги на равнището на комисиите по въпросите на ЕС, в около половината от тях в други комисии и в повече от една трета на пленарни заседания.

Становищата на националните парламенти относно работната програма за 2024 г. показаха консенсус по основните предизвикателства пред ЕС. Беше изразена широка подкрепа за Украйна, за разработването на Европейската стратегия за отбранителната промишленост и за ускоряване на процеса на разширяване въз основа на заслугите и ценностите на ЕС. Много камари подчертаха значението на партньорствата в областта на външната политика, например с Африка, и на продължаващата подкрепа за Източното партньорство и Южното съседство. Беше постигнато съгласие и относно необходимостта от справяне с изменението на климата, с акцент върху определянето на целта за намаляване на емисиите до 2040 г. и осигуряването на справедлив преход. Няколко камари подчертаха значението на устойчивостта на водните ресурси, устойчивото земеделие и продоволствената сигурност. Освен това беше постигнато съгласие относно необходимостта да се следва развитието и да се регулира използването на изкуствения интелект, както и да се преодолеят предизвикателствата, свързани с миграцията или сексуалното насилие и сексуалната експлоатация на деца в интернет, с призови за всеобхватни рамки и по-силно сътрудничество между държавите членки и на международно равнище. Други ключови области на съгласие включват значението на образованието, с предложение за съвместна европейска диплома, и необходимостта от намаляване на бюрокрацията и административната тежест за насърчаване на конкурентоспособността и растежа. Като цяло мненията подчертават необходимостта от координиран подход на ЕС за справяне с тези неотложни предизвикателства и за насърчаване на по-силна и по-устойчива Европа.

В отговорите си Комисията потвърди своя ангажимент да продължи да подкрепя Украйна, като същевременно се подготвя за успешното разширяване на ЕС с цел насърчаване на дългосрочния мир и стабилността в Европа. Тя подчерта, че разширяването ще продължи да се основава на заслугите, при зачитане на основните ценности, включително правата на човека и върховенството на закона. Те ще продължат да бъдат основни условия за присъединяване към ЕС. Комисията приветства подкрепата за действията си в областта на отбраната, като подчерта представянето на първата в историята Европейска стратегия за отбранителната промишленост, и призова за увеличаване на инвестициите в отбраната от страна на държавите членки. Тя също така се позова на предложението си да се актуализира правната рамка за борба с контрабандата на мигранти, като демонстрира ангажимента си да се справи с предизвикателствата, свързани с миграцията. Комисията подчерта също така решимостта си да гарантира, че преходът към зелена икономика ще се осъществи по справедлив и приобщаващ начин и че ще бъдат изпълнени ключовите инициативи за напредък по цифровата програма. Тези инициативи имат за цел да укрепят устойчивостта на Европа и да намалят административната тежест, като по този начин спомогнат за повишаване на конкурентоспособността на европейските предприятия. В областта на земеделието Комисията подчерта стартирането на стратегическия диалог за бъдещето на земеделието в ЕС като ценна възможност за ангажиране на земеделските стопани и други ключови заинтересовани страни.

⁸² <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/8a8629a89279be0201927ba2f1630010/42nd+Bi-annual+Report+of+COSAC+final+version+adopted.pdf>.

Предложението за директива за борба със сексуалното насилие и сексуалната експлоатация на деца и с материали, съдържащи сексуално насилие над деца⁸³, предизвика 8 становища, включително 1 мотивирано становище. Чешката *Poslanecká sněmovna* и италианската *Camera dei Deputati* поставиха под въпрос необходимостта от действия на равнището на ЕС, като заявиха, че някои аспекти на предложението надхвърлят компетентността на ЕС. Френският *Sénat* също изтъкна, че разпоредби като дефинирането на „материали, свързани със сексуално насилие над деца“ засягат в неподходяща степен националните компетенции. От друга страна, румънската *Camera Deputaţilor* отбеляза, че предложението не криминализира „сексуалния рекет“ или „порнографията с цел отмъщение“ като самостоятелни престъпления, макар да признава, че те стават все по-разпространени. Няколко камари (италианската *Camera dei Deputati*, френският *Sénat*, румънската *Camera Deputaţilor*) поставиха под въпрос разпоредбата в предложението, която би позволила на неправителствени организации да откриват и анализират материали, свързани със сексуално насилие над деца, като се позоваха на потенциални конфликти на интереси или на факта, че това е задача, която по-скоро се отнася към националните органи. Германският *Bundesrat* отбеляза, че със създаването на център на ЕС за превенция и борба със сексуалното насилие на деца ще се изградят допълнителни централни управленски капацитети на равнището на ЕС, но не трябва да се създава допълнителна административна тежест за държавите членки.

В отговорите си Комисията обясни, че предложението е в съответствие с принципа на субсидиарност. Тя подчерта, че заплахите за разпространение на материали със сексуално насилие над деца с цел получаване на допълнителни материали със сексуално насилие над деца са обхванати от други разпоредби в предложението. По отношение на ролята на неправителствените организации Комисията поясни, че те няма да поемат задачи, които следва да се изпълняват от националните органи. Съответните разпоредби бяха необходими, за да се осигури правна сигурност за дейността на националните горещи линии и подобни организации. Комисията взе под внимание предложението на германския *Bundesrat* за намаляване на задълженията за събиране на данни, предвидени в предложението, като същевременно настоя, че събирането на данни за превенцията и помощта за жертвите е от съществено значение за оценката на ефективността на мерките, предприети в тази област.

Няколко национални парламента изразиха становища по предложенията за регламент⁸⁴ (7 становища, включително 1 мотивирано становище) относно **засилване на полицейското сътрудничество във връзка с предотвратяването, разкриването и разследването на контрабандата на мигранти и трафика на хора и за засилване на подкрепата на Европол за предотвратяването и борбата с такива престъпления**, и директива⁸⁵ (6 становища) относно **минимални правила за предотвратяване на подпомагането на незаконното влизане, транзит и престой в ЕС и за борба с него**. В мотивираното си становище шведският *Riksdag* изтъкна, че някои аспекти на

⁸³ COM(60) 2004/68 final — Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно борбата със сексуалното насилие и сексуалната експлоатация на деца, както и с материалите, съдържащи сексуално насилие над деца, и за замяна на Рамково решение 2024/ПВР на Съвета (преработен текст).

⁸⁴ COM(2023) 754 final — Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за засилване на полицейското сътрудничество във връзка с предотвратяването, разкриването и разследването на контрабандата на мигранти и трафика на хора и за засилване на подкрепата на Европол за предотвратяването и борбата с такива престъпления и за изменение на Регламент (ЕС) 2016/794.

⁸⁵ COM(2023)755 final — Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за определяне на минимални правила за предотвратяване на подпомагането на незаконното влизане, транзит и престой в Съюза и за борба с него, както и за замяна на Директива 2002/90/ЕО на Съвета и на Рамково решение 2002/946/ПВР на Съвета.

предложението се намесват прекалено много в компетентността на държавите членки, и призова за по-задълбочен анализ на необходимостта и пропорционалността на предложените мерки, по-специално разширяването на оперативния мандат на Европол. Той се оплака, че предложението не е придружено от оценка на въздействието. Германският *Bundesrat* също критикува факта, че самият регламент създава център, свързан с Европол, и смята, че това решение следва да бъде оставено на преценката на Управителния съвет на Европол, като намира, че предложението като цяло следва да бъде разгледано по отношение на спазването на принципа на пропорционалност. Той призова за изясняване на задачите на Европол, Евроюст и Фронтекс, както и на компетенциите на експертите и офицерите за връзка, командировани в новия център. Италианската *Camera dei Deputati* приветства разширяването на обхвата на юрисдикцията на ЕС в тази област, но изрази загриженост относно потенциалната административна тежест, свързана със събирането и докладването на статистически данни. Тя също така се застъпи за преформулиране на изключенията за хуманитарни дейности. И двете чешки камари, макар като цяло да подкрепят предложенията, изразиха загриженост относно потенциалната тежест за държавния бюджет и социалната среда, както и относно необходимостта от някои разяснения и хармонизиране на наказателните престъпления и санкциите. Румънската *Camera Deputaților* подчерта значението на ясното разграничаване между улесняването на незаконната миграция и предоставянето на хуманитарна помощ и призова за гарантиране на защитата на правата и помощта за мигрантите. Нидерландската *Eerste Kamer* изпрати на Съвета на министрите на правосъдието на ЕС набор въпроси от политически групи по двете предложения, като изрази загриженост относно разширяването на мандата на Европол и дали то е пропорционално. Чрез своите въпроси няколко парламентарни групи изразиха също така загриженост относно въздействието върху хуманитарните организации, които според тях са били систематично криминализирани през последните години, и призоваха да се изясни разграничението между хуманитарна помощ и трафик на хора.

В отговорите си Комисията поясни, че центърът, който ще бъде създаден, ще подобри координацията и подкрепата за държавите членки в борбата срещу контрабандата на мигранти и трафика на хора. В отговорите си до шведския *Riksdag* и германския *Bundesrat* Комисията подчерта, че предложенията са необходими и пропорционални за ефективна борба с контрабандата и трафика на мигранти, като се има предвид транснационалният характер на тези престъпления. Освен това тя взе под внимание предложението на италианската *Camera dei Deputati* за прецизиране на изключението за хуманитарни дейности.

Предложението за **Директива за стажовете**⁸⁶ предизвика 7 становища, включително 1 мотивирано становище⁸⁷. В мотивираното си становище шведският *Riksdag* изрази мнение, че предложението е прекомерно широко, излиза извън компетентността на ЕС по отношение на образованието и достъпа до социално осигуряване и заплащане и не отчита различните системи и условия в държавите членки. В мненията по политическия диалог няколко камари посочиха, че определението за стаж в предложението е несъвместимо с техните национални законодателства, и видяха необходимост да се изясни обхватът на приложение на директивата. Една камара поиска разяснения относно приложимостта на

⁸⁶ COM(2024) 132 final — Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно подобряването и спазването на условията на труд на стажантите и борбата с редовните трудови правоотношения, прикрити като стажове („Директива за стажовете“).

⁸⁷ Шведският *Riksdag* (мотивирано становище), италианската *Camera dei Deputati* (2 становища, едно само по COM(2024) 132 final и едно, което се отнася и до COM(2024) 133 final), италианският *Senato*, румънският *Senat*, испанските *Cortes Generales*, португалската *Assembleia da República*.

директивата по отношение на стажанти от държави извън ЕС. Две камари просто потвърдиха, че предложението е в съответствие с принципа на субсидиарност.

В отговорите си Комисията подчерта, че предложението се отнася единствено до условията на труд на стажантите и не засяга въпроси, свързани със съдържанието на обучението или стажа, нито с достъпа на стажантите до социално осигуряване. Освен това в доклада за оценка на въздействието⁸⁸, придружаващ предложението, се признава разнообразието на регулаторните подходи на държавите членки към различните видове стажове. Комисията повтори, че предложението не изисква от държавите членки да прекласифицират статута, даден на стажантите съгласно националното законодателство, нито да създават нов статут. В определението за „стаж“ умишлено е пропуснато позоваването на „трудово правоотношение“, за да се избегнат пропуски в прилагането на Директивата за предотвратяване на прикриването на реални работни места под формата на стажове. Комисията потвърди също, че предложението ще се прилага за стажанти от държави извън ЕС, които провеждат стаж в ЕС.

Предложението за директива относно **създаването и функционирането на европейски работнически съвети и ефективното упражняване на транснационалните права на информация и консултации**⁸⁹ получи значително внимание от страна на националните парламенти и предизвика 7 становища⁹⁰. Две камари изразиха положителни становища, докато четири камари изразиха опасения, че предложените мерки ще увеличат регулаторната тежест и разходите за предприятията, което може да се отрази на тяхната конкурентоспособност. Някои камари поискаха също така разяснения относно определението за транснационални въпроси. Няколко камари се съгласиха, че е необходимо да се постигне равновесие между половете, но видяха проблеми с фиксираните квоти за половете в европейските работнически съвети.

В отговорите си Комисията обясни, че предложението има за цел да се подобри ефективността на рамката за информиране и консултиране на работниците на транснационално равнище и да се увеличи добавената стойност на европейските работнически съвети за работниците и предприятията. В своята оценка на въздействието тя разгледа различни варианти на политика и не намери доказателства за потенциални отрицателни ефекти върху разходите и ценовата конкурентоспособност на предприятията, международната конкурентоспособност и капацитета за иновации. Комисията посочи, че определението за транснационални въпроси в предложението изисква причинно-следствена връзка между мерките, предложени в една държава членка, и последиците, създадени в друга държава членка. Целта е да се предотврати обсъждането на чисто местни въпроси в европейските работнически съвети, като същевременно се гарантира участието на тези съвети, когато последиците от управленските решения могат да засегнат работници в повече от една държава членка. По отношение на равновесието между половете Комисията подчерта предложените разпоредби, според които договарящите се страни полагат усилия за постигане на равновесие между половете, при условие че това е

⁸⁸ SWD(2024) 67 final.

⁸⁹ COM(2024) 14 final — Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2009/38/ЕО по отношение на създаването и функционирането на европейски работнически съвети и ефективното осигуряване на упражняването на правата на транснационални информиране и консултации.

⁹⁰ Чешката *Poslanecká sněmovna*, италианската *Camera dei Deputati*, италианският *Senato*, румънският *Senat*, немският *Bundesrat*, ирландските *Houses of the Oireachtas*, испанските *Cortes Generales*.

правно и фактически осъществимо в конкретната ситуация, без да се засягат националните закони за избор на представители на работниците и служителите.

Годишният доклад за 2022 г. относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност и относно отношенията с националните парламенти⁹¹ предизвика две становища, изпратени през 2024 г. Шведският *Riksdag*⁹² се запита i) защо броят на мотивираните становища е намалял през последните години, като същевременно отбелязва видимото подобрене в обосновките на Комисията за съответствието на нейните предложения с принципа на субсидиарността от 2010 г. насам; ii) дали националните парламенти, които не представят възражения в рамките на механизма за контрол на субсидиарността, не го правят, защото нямат възражения или защото не смятат, че този механизъм е ефективен или подходящ; и iii) дали тези парламенти използват алтернативни средства за упражняване на влияние. Италианската *Camera dei Deputati*⁹³ критикува доклада на Комисията за липса на статистически данни и информация относно различни аспекти на отговорите на Комисията на становищата на националните парламенти, като например оценката на тяхното качество. Тя също така призова за по-тесни връзки между Комисията и националните парламенти и даде няколко препоръки за подобряване на законодателния процес, включително по-подробни обосновки на предложенията, по-голямо участие на националните парламенти и по-добри оценки на въздействието. Тя също така подчерта необходимостта от по-голяма прозрачност в дейността на Съвета и достъп до неговите документи, както и предложи да се започне дебат относно целта и методите на законодателството на ЕС, особено в контекста на евентуалното разширяване на ЕС.

Тези становища следва да се разглеждат във връзка с исканията и предложенията, изразени колективно от националните парламенти в приноса на 72-рото пленарно заседание на КОСАК през октомври 2024 г.⁹⁴ Комисията отговори⁹⁵ на опасенията относно намаляването на мотивираните становища от националните парламенти, като видя вероятно обяснение в успешното прилагане на програмата и инструментите си за по-добро регулиране и по-стриктния контрол на спазването на принципа на субсидиарност при подготовката на своите инициативи. По същия начин тя посочи, че намалението не изглежда да е резултат от еднакво намаление на проверките за субсидиарност от националните парламенти, тъй като в по-голямата си част становищата, които те са издали в рамките на политическия диалог през предходните три години, са обхващали предложения, подлежащи на контрол по отношение на субсидиарността, и в много от тези становища изрично се посочва, че законодателните предложения са в съответствие с принципа на субсидиарност. Това наблюдение бе потвърдено от отговорите на националните парламенти на въпросник за изготвяне на 42-рия полугодишен доклад на КОСАК, както и от становищата и мотивираните становища, получени от Комисията, които показват, че най-малко 29 от 39 камари (21 национални парламента от 27) са извършвали проверки на субсидиарността от 2019 г. насам. Мотивираните становища не са единственият начин да се представят резултатите от проверката на субсидиарността, която извършват националните парламенти.

⁹¹ COM(2023) 640 final, публикуван през октомври 2023 г.

⁹² <https://national-parliaments-opinions.ec.europa.eu/documents/download/20392> (SE version: <https://national-parliaments-opinions.ec.europa.eu/documents/download/20391>).

⁹³ <https://national-parliaments-opinions.ec.europa.eu/documents/download/20388> (версия на италиански: <https://national-parliaments-opinions.ec.europa.eu/documents/download/20387>).

⁹⁴ Вж. раздел 5.2.

⁹⁵ C(2024) 5649 final, <https://national-parliaments-opinions.ec.europa.eu/documents/download/20407> (SE version: <https://national-parliaments-opinions.ec.europa.eu/documents/download/20408>), и C(2024) 7221 final, <https://national-parliaments-opinions.ec.europa.eu/documents/download/21001> (версия на италиански: <https://national-parliaments-opinions.ec.europa.eu/documents/download/21000>).

В този контекст Комисията припомни важната роля, която националните парламенти имат в европейската конституционна уредба и в оформянето на политиките на ЕС. Тя подчерта също така подкрепата си за националните парламенти и техния контрол върху принципа на субсидиарността, включително чрез предоставяне на подробни отговори на техните становища и докладване на техните опасения на вниманието на съответните членове на Комисията и нейните служби. Комисията подчерта също така значението на политическия диалог с националните парламенти, който им позволява да допринасят за европейския процес на вземане на решения, и отбеляза, че много национални парламенти се възползват от тази възможност, за да се включат в по-ранните фази на процеса. Комисията насърчи националните парламенти да участват в нейните покани за предоставяне на данни и обществени консултации и изрази готовност да засили диалога с националните парламенти чрез установените канали за комуникация и сътрудничество. По отношение на качеството на отговорите на Комисията на становищата на националните парламенти, Комисията⁹⁶ припомни 37-ия полугодишен доклад на КОСАК⁹⁷, според който „по-голямата част [от камарите на националните парламенти] заявиха, че Европейската комисия в по-голямата си част е разгледала въпросите, повдигнати в техните становища, в рамките на политическия диалог“.

5. КОНТАКТИ, ПОСЕЩЕНИЯ, СРЕЩИ, КОНФЕРЕНЦИИ И ДРУГИ ДЕЙНОСТИ

5.1. Посещения на Комисията в националните парламенти и срещи с тях

Устният политически диалог между Комисията и националните парламенти се осъществява под различни форми. Това включва срещи между членовете на Комисията и националните парламенти, участието на членовете на Комисията в заседания на междупарламентарни комисии, организирани от Европейския парламент, и конференции, като например тези, организирани от КОСАК, брифинги на Комисията за постоянните представители на националните парламенти в Брюксел и редовни обмени на информация относно работните програми на Комисията.

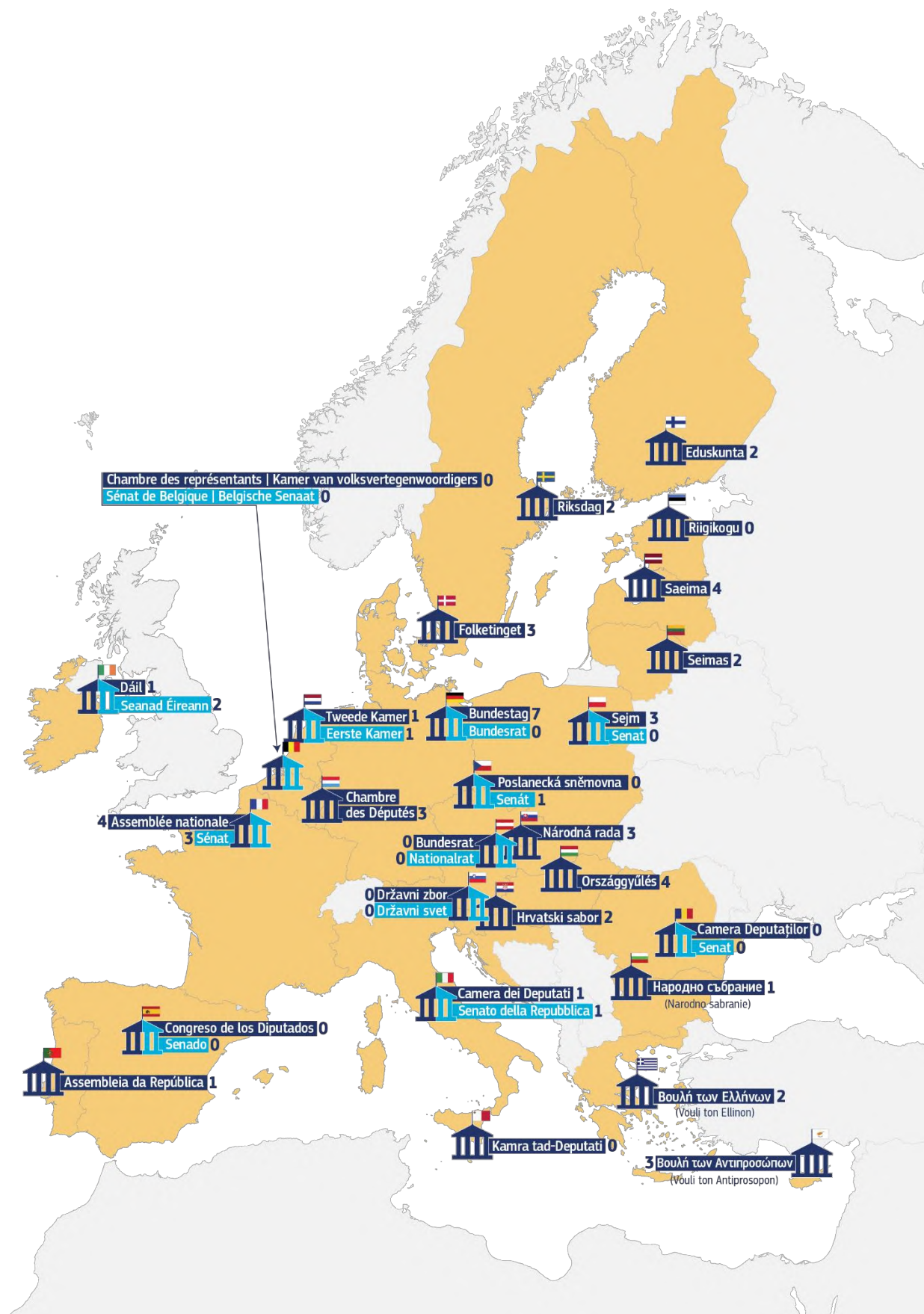
През 2024 г. членовете на Комисията участваха в 57 посещения в национални парламенти и срещи с делегации на национални парламенти, като обхванаха по-голямата част от камарите (24 от 39). Това е по-малко в сравнение с предходните четири години (127 посещения през 2023 г., 143 през 2022 г., 130 през 2021 г., 101 през 2020 г.), но е много сходно с броя на посещенията и срещите през предишната преходна година (2019 г.): 55. През 2024 г. Комисията получи и по-голям брой посещения от групи служители — в някои случаи заедно с членове на парламента — от различни национални парламенти, които търсеха информация от първа ръка за начините на взаимодействие и съществуващите канали за комуникация между Комисията и националните парламенти⁹⁸.

⁹⁶ C(2024) 7221 final, <https://national-parliaments-opinions.ec.europa.eu/documents/download/21001> (версия на италиански: <https://national-parliaments-opinions.ec.europa.eu/documents/download/21000>).

⁹⁷ 37-ми шестмесечен доклад на КОСАК — промените в процедурите и практиките на Европейския съюз, свързани с парламентарния контрол: <https://ipexl.europarl.europa.eu/IPEXL-WEB/download/file/082d29087ee8684c017f0e1b03990203/37th+Bi-annual+Report+of+COSAC.pdf> (стр. 7).

⁹⁸ Последните посещения не са отразени на картата по-долу.

**Брой посещения и срещи с националните парламенти
на членовете на Комисията през 2024 г. (общо за всички държави членки: 57)**



5.2. Междупарламентарни заседания и конференции

През 2024 г. членове на Комисията участваха в следните междупарламентарни срещи и конференции⁹⁹:

- КОСАК¹⁰⁰;
- Европейската парламентарна седмица¹⁰¹;
- Съвместната група за парламентарен контрол на Европол¹⁰²;
- различни междупарламентарни конференции (МПК)¹⁰³.

През отчетния период бяха проведени две срещи на председателите на КОСАК (януари и юли) и две пленарни заседания на КОСАК (март и октомври) в Белгия и Унгария, страните, които по това време председателстваха Съвета на Европейския съюз. След всяка пленарна сесия бяха публикувани заключения¹⁰⁴, принос¹⁰⁵ и двугодишен доклад. Един от разделите на приноса, публикуван след пленарната сесия на КОСАК през март, беше предназначен като колективен принос на националните парламенти към стратегическите насоки за периода 2024—2029 г., нещо, което не е наблюдавано по време на предишните институционални преходи през 2014 и 2019 г. Комисията предостави писмени отговори на становищата, приети от КОСАК¹⁰⁶.

Заседанията на КОСАК през 2024 г. обхванаха: i) приоритетите на двете председателства на Съвета (Белгия и Унгария); ii) европейския стълб на социалните права; iii) разширяването и неговото въздействие върху бъдещето на ЕС; iv) прегледа на европейския законодателен мандат за периода 2019—2024 г. и перспективите пред стратегическата програма на Съвета за периода 2024—2029 г.; v) политиката по въпросите на равенството между половете и представителството на жените и мъжете в парламента; vi) отворена стратегическа автономия, демокрация и върховенство на закона; vii) текущото състояние на разширяването на ЕС към Западните Балкани и на изток; viii) състоянието на ЕС през годината на институционалния преход и 15-годишното прилагане на Договора от

⁹⁹ За повече подробности вж. доклада на Европейския парламент за отношенията между Европейския парламент и националните парламенти: <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/home/annual-reports.html>.

¹⁰⁰ КОСАК — в която Комисията има статут на наблюдател — е единственият междупарламентарен форум, предвиден в Договорите, в Протокол № 1 относно ролята на националните парламенти в ЕС. За повече информация вж. <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conferences/cosac>.

¹⁰¹ В рамките на Европейската парламентарна седмица се събират парламентаристи от държавите от ЕС, държавите кандидатки и държавите със статут на наблюдател, за да обсъждат икономически, бюджетни, екологични и социални въпроси. През 2024 г. се проведе на 12—13 февруари. Заместник-председателят Домбровски изнесе ключова реч по време на откриването. Комисар Макгинес представи обмена на мнения с поканените политици от междупарламентарната среща на Комисията по икономически и парични въпроси. Комисар Хан изнесе встъпителни бележки по време на сесията „Поуки от NextGenerationEU: национални и европейски перспективи за това как бюджетът на ЕС може да реагира в кризисни ситуации“ на междупарламентарната среща на Комисията по бюджети.

¹⁰² Съвместната парламентарна група за контрол на Европол проведе 14-о и 15-о заседание на 18 и 19 февруари в Гент (Белгия) и на 12 ноември в Европейския парламент. Комисар Йохансон присъства лично на първата среща и изнесе видеопослание по време на втората среща.

¹⁰³ В заседанието на Комитета на върховните представители за общата външна политика и политика на сигурност и общата политика за сигурност и отбрана (ОВПИС/ОПСО), проведено на 9 и 10 септември, участваха комисар Вархеи и върховният представител/заместник-председател Борел. Комисар Ферейра изнесе видео послание на МПК относно „SECG“ (октомври).

¹⁰⁴ [Заклучения, приети на 71-вото заседание на КОСАК](#), и [Заклучения, приети на 72-рото заседание на КОСАК](#) (на английски и френски език).

¹⁰⁵ [Принос, приет на 71-вото заседание на КОСАК](#), и [Принос, приет на 72-рото заседание на КОСАК](#) (на английски и френски език).

¹⁰⁶ [Отговор на Комисията на приноса, приет на 71-вото заседание на КОСАК \(приложение\)](#) и [Отговор на Комисията на приноса, приет на 72-рото заседание на КОСАК \(приложение\)](#) (достъпно на английски език).

Лисабон; xi) демографските тенденции в Европа и реакциите на национално и европейско равнище; и x) европейската сигурност и отбрана. Комисарите Шмит, Бретон и Вархеи присъстваха на две заседания на КОСАК, а изпълнителният вицепрезидент Шефчович изнесе видеопослание на 72-рата пленарна сесия, в което подчерта, че националните парламенти ще продължат да играят водеща роля и през следващите пет години.

По отношение на участието си в изготвянето на политиките на ЕС националните парламенти колективно формулираха редица искания и предложения в приноса на 72-рото пленарно заседание на КОСАК през октомври 2024 г. Най-важното е, че те призоваха за: i) въвеждането на непряко право на законодателна инициатива за себе си под формата на „зелен картон“; ii) по-добър достъп до документите на Съвета; iii) редовно участие на членовете на Комисията в заседанията на КОСАК; iv) засилен диалог между националните парламенти и Комисията, по-специално когато последната изготвя своите стратегически насоки и годишни работни програми; и v) улесняване на контрола на субсидиарността чрез удължаване на срока, предоставен на националните парламенти, от осем на десет седмици и намаляване на прага за задействане на „жълтия картон“ до една четвърт от подадените гласове.

В отговора си Комисията се съгласи с КОСАК, че националните парламенти имат решаваща роля за укрепването на демократичните ценности, изрази готовност да продължи диалога с тях и ги насърчи да се включват по-рано в политическия процес — още при обсъждането и изготвянето на ново законодателство на равнището на ЕС. Във връзка с това Комисията призна колективния принос на националните парламенти към стратегическата програма за 2024—2029 г. чрез приноса на 71-вото заседание на КОСАК и насърчи този вид колективно участие в бъдеще. Тя приветства също така мненията и информацията, предоставени в рамките на политическия диалог от националните парламенти относно техните приоритети във връзка с въпросите, отразени в приетите работни програми на Комисията. Такъв принос може да бъде и елемент от ранен етап на контрола на националните парламенти върху спазването на принципа на субсидиарност в законодателството на ЕС. Комисията взе под внимание предложението на КОСАК за по-нататъшно засилване на контрола на националните парламенти върху принципа на субсидиарността чрез удължаване на срока от осем на десет седмици и понижаване на прага за задействане на „жълтия картон“. Въпреки това тя смята, че в сравнение с такива мерки, които биха изисквали промени в Договорите, вече съществуват по-непосредствени възможности да се подобрява прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност в законодателството на ЕС, и те са в засилването на политическия диалог и междупарламентарните срещи между националните парламенти и Комисията¹⁰⁷.

6. РОЛЯТА НА РЕГИОНАЛНИТЕ ПАРЛАМЕНТИ

Регионалните парламенти допринасят косвено за контрола на субсидиарността. Съгласно Протокол № 2 всеки национален парламент, когато извършва проверка на субсидиарността на проектите на законодателни актове на ЕС с цел издаване на мотивирани становища, следва да се консултира, когато е уместно, с регионалните парламенти, които имат законодателни правомощия.

Членовете на регионалните парламенти също са представени в Европейския комитет на регионите. Той извършва мониторинг чрез мрежата за наблюдение на субсидиарността и нейната онлайн платформа, която е предназначена да подпомага участието на регионалните

¹⁰⁷ Както през 2023 г., възможността за организиране на неформални онлайн обмени между КОСАК и членове на Комисията, установена през 2021 г. и продължена през 2022 г., не беше използвана и през 2024 г.

парламенти със законодателни правомощия в механизма за ранно предупреждение относно субсидиарността (REGPEX)¹⁰⁸.

В Договорите не е предвидена изрична разпоредба за пряко взаимодействие между Комисията и регионалните парламенти, но Комисията взема предвид техните становища и отговаря на тях. Някои регионални парламенти¹⁰⁹ продължиха да представят резолюции на Комисията: 38 резолюции през 2024 г., спрямо 32 през 2023 г., 72 през 2022 г., 50 през 2021 г. и 33 през 2020 г. Някои от тях бяха фокусирани върху конкретни съобщения¹¹⁰ и предложения¹¹¹ на Комисията, докато други засягаха различни други актуални въпроси. Други взеха участие в обществените консултации на Комисията, въпреки че досега този канал е използван активно само от един регионален парламент, който представи отговори на няколко обществени консултации, открити от Комисията¹¹². Един регионален парламент използва друг канал, като представи 5 становища чрез националния парламент¹¹³.

7. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

2024 г. беше преходна година, което се отрази в различни аспекти на отношенията между Комисията и националните парламенти. В сравнение с предходните четири години това означава, че националните парламенти са издали по-малко становища, макар че спадът не е толкова рязък, колкото през предходната преходна 2019 г. Относително по-малко бяха мненията по предложения, подлежащи на проверка за спазване на принципа на

¹⁰⁸ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>. Вж. раздел 2.4 за повече подробности относно дейностите по контрол на субсидиарността на Европейския комитет на регионите.

¹⁰⁹ Регионалните парламенти на: Валония и регион Брюксел-столица и немскоезичната общност в Белгия (Белгия); Бавария и Райнланд-Пфалц (Германия); Балеарските острови, Страната на баските и Навара (Испания); Емилия-Романя (Италия); Залцбург и Горна Австрия (Австрия); Подкарпатска област (Полша); Европейската конференция на председателите на германските и австрийските регионални парламенти, Регионалната асамблея на Южен Тирол, Парламентът на немскоговорящата общност в Белгия, заедно с германските Bundestag и Bundesrat и австрийския Bundesrat; Междурегионалният парламентарен съвет (Саарланд и Райнланд-Пфалц (Германия); Гранд Ест (Франция); Люксембург (Люксембург); Валония, Федерация Валония-Брюксел и немскоговорящата общност в Белгия (Белгия). Най-активни сред регионалните парламенти бяха тези на Бавария (12) и Балеарските острови (11). Европейската конференция на председателите на регионалните парламенти на Германия и Австрия, Регионалното събрание на Южен Тирол, Парламентът на немскоговорящата общност в Белгия, заедно с германските Bundestag и Bundesrat, и австрийският Bundesrat издадоха по 3, немскоговорящата общност в Белгия издаде 2, а всички останали издадоха по 1.

¹¹⁰ Таблиците за резултатите в областта на правосъдието в ЕС за 2023 г. и 2024 г. (COM(2023) 309 final и COM(2024) 950 final), докладът за върховенството на закона за 2023 г. (COM(2023) 800 final) и съобщението „Подсигуряване на нашето бъдеще Целта на Европа в областта на климата за 2040 г. и нейният път към неутралност по отношение на климата до 2050 г. — изграждане на устойчиво, справедливо и просперитиращо общество“ (COM(2024) 63 final).

¹¹¹ Предложение за препоръка на Съвета относно разработването на рамкови условия за социалната икономика (COM(2023) 316 final), предложение за препоръка на Съвета „Европа в движение“ — възможности за образователна мобилност за всеки (COM(2023) 719 final), измененото предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно механизъм за преодоляване на правните и административните пречки в трансграничен контекст (COM(2023) 790 final) и предложението за директива на Европейския парламент и на Съвета относно мониторинг и устойчивост на почвите (Закон за мониторинг на почвите) (COM(2023) 416 final).

¹¹² Регионалният парламент на Бавария представи приноси за 5 обществени консултации за инициативи в рамките на различни политики, в сравнение с 6 през 2023 г. и над 20 през 2022 г.

¹¹³ Фламандският парламент, в съответствие с Декларация 51 към договорите, действаща като част от белгийската *национална* парламентарна система, предаде 5 становища чрез Секретариата на Конференцията на председателите на парламентарните асамблеи, като беше посочен адресът на белгийския *Sénat/Senaat*. Поради това Комисията ги регистрира технически като становища на белгийския *Sénat/Senaat* и предостави отговор както чрез последния, така и директно на регионалния парламент.

субсидиарност; броят на посещенията и срещите беше по-малък, но почти същият като през предходната преходна година; а членовете на Комисията участваха по-малко в междупарламентарни събития.

И отново, най-обоснованите становища бяха изразени от един национален парламент, в този случай шведският *Riksdag*. Националните парламенти продължиха да проявяват голям интерес към работната програма на Комисията и изразиха 10 становища относно работната програма на Комисията за 2023 г. — толкова, колкото и за изданието за 2022 г. Регионалните парламенти продължиха да взаимодействат с Комисията, като в сравнение с предходната година изпратиха повече резолюции по различни актуални въпроси.

Забележителни и отчасти нови развития през 2024 г. по отношение на темите, обхванати в настоящия доклад, бяха следните:

- националните парламенти издадоха голям брой перспективни становища по собствена инициатива;
- участието на националните парламенти в политическия диалог беше малко по-широко разпространено в сравнение с предходните години и по-малко концентрирано върху най-активните парламенти/камари;
- националните парламенти продължиха да проучват гъвкави начини за участие в политическия диалог, като например срещи в групи и съвместно подписване на становища по собствена инициатива;
- два национални парламента издадоха становища относно предходното издание на годишния доклад за субсидиарността и пропорционалността и отношенията с националните парламенти, както и отразиха, наред с другото, ролята на националните парламенти;
- също така колективно, чрез КОСАК, националните парламенти формулираха искания и предложения за укрепване на ролята си в изготвянето на политиките на ЕС, на които Комисията отговори по конструктивен начин;
- приносът на 71-вото заседание на КОСАК от март 2024 г. беше предназначен от националните парламенти да послужи като съвместен принос към стратегическата програма за новия институционален цикъл 2024—2029 г.;
- пред Съда на Европейския съюз беше подаден първият иск от национална камара, която поиска отмяна на законодателен акт, като твърдеше, че регламентът надхвърля компетенциите на институциите на ЕС и нарушава принципа на субсидиарност¹¹⁴.

По отношение на прилагането на принципа на пропорционалност Съдът на Европейския съюз отмени разпоредба от регламент¹¹⁵, която беше добавена към предложения от Комисията текст по време на законодателните преговори. Съдът постанови, че съзаконодателите не са доказали, че разполагат с достатъчна информация, която да им позволи да оценят и недвусмислено да установят пропорционалността на законодателната промяна, с която въвеждат тази конкретна разпоредба.

¹¹⁴ Тъй като производството по делото (С-553/24) е в ход, то ще бъде разгледано в следващото издание на този годишен доклад.

¹¹⁵ Точка 1, параграф 3 от Регламент (ЕС) 2020/1055 на Европейския парламент и на Съвета от 15 юли 2020 г. (ОВ 2020 L 249, стр. 17).