

Брюксел, 21 ноември 2025 г.
(OR. en)

15421/1/25
REV 1

LIMITE

DATAPROTECT 299
JAI 1685
SIMPL 182

БЕЛЕЖКА

От:	Председателството
До:	Комитета на постоянните представители/Съвета
Относно:	Следващи стъпки към опростено прилагане на Общия регламент относно защитата на данните (ОРЗД) – Актуално състояние

С оглед на заседанието на Съвета по правосъдие и вътрешни работи (Правосъдие) приложено се изпраща на делегациите доклад на председателството за следващите стъпки към опростено прилагане на Общия регламент относно защитата на данните (ОРЗД).

Като последващо действие по проведения през юли 2025 г. диалог на Комисията относно прилагането и в очакване на предстоящото предложение за сборен пакет от мерки в областта на цифровите технологии („цифров омнибус“), докладът има за цел да събере, обобщи и анализира основните резултати и изводи от дискусиите относно опростяването и прилагането на ОРЗД, проведени по време на датското председателство, както и да очертае възможните следващи стъпки с цел да допринесе за бъдещите обсъждания по ОРЗД.

След представянето на доклада Комисията прие предложение за „цифров омнибус“¹, което включва няколко изменения на ОРЗД. Въпреки че в предложените изменения са разгледани някои от въпросите, повдигнати по време на обмена на мнения в рамките на Съвета, докладът на председателството и представянето му на заседанието на Съвета по правосъдие и вътрешни работи не са предназначени да инициират или предопределят резултата от бъдещите обсъждания на законодателните инициативи.

В този контекст председателството подчертава, че докладът му има по-широк обхват, включващ както законодателни, така и незаконодателни инициативи, които могат да бъдат разгледани, за да се допринесе за допълнителни инициативи по политиката, свързани с опростяването и прилагането на нормативна уредба на ЕС в областта на цифровите технологии, с оглед на повишаването на конкурентоспособността на Съюза в световен мащаб.

¹ Предложение за РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА за изменение на регламенти (ЕС) 2016/679, (ЕС) 2018/1724, (ЕС) 2018/1725 и (ЕС) 2023/2854 и на директиви 2002/58/ЕО, (ЕС) 2022/2555 и (ЕС) 2022/2557 по отношение на опростяването на цифровата законодателна рамка и за отмяна на регламенти (ЕС) 2018/1807, (ЕС) 2019/1150, (ЕС) 2022/868 и Директива (ЕС) 2019/1024 („цифров омнибус“)

ДОКЛАД НА ПРЕДСЕДАТЕЛСТВОТО

СЛЕДВАЩИ СЪПКИ КЪМ ОПРОСТЕНО ПРИЛАГАНЕ НА ОРЗД

I. ВЪВЕДЕНИЕ И КОНТЕКСТ

От приемането си през 2016 г. насам Общият регламент относно защитата на данните (ОРЗД) стана един от ключовите законодателни актове на Съюза, чрез който целта за укрепване на защитата на личните данни и насърчаване на доверието в трансграничното движение на данни навсякъде в Съюза се реализира в ежедневната дейност на организациите и физическите лица.

В последната си позиция относно прилагането на ОРЗД, приета през декември 2023 г.¹, Съветът счете, че регламентът остава все така успешен. Той е довел до положителни резултати по отношение на хармонизирането на правото на ЕС за защита на данните и повишаването на културата на защита на данните на равнището на ЕС. Прилагането му е повишило доверието и правната сигурност и е улеснило трансграничното движение на данни в рамките на ЕС, като по този начин е донесло ползи за вътрешния пазар и развитието на цифровата икономика.

Същевременно Съветът изтъкна, че продължават да съществуват предизвикателства пред практическото изпълнение на изискванията както за частните, така и за публичните организации, и че за прилагането на конкретни разпоредби от ОРЗД все още би било от полза да се предоставят допълнителни пояснения и насоки, за да се гарантира съгласуваност и правна сигурност. Във връзка с това Съветът посочи необходимостта от проучване на мерки за улесняване на спазването на ОРЗД, особено за по-малките субекти.

¹ ST 15507 2023 – Позиция и констатации на Съвета относно прилагането на Общия регламент относно защитата на данните.

В хода на проучването тази оценка беше преосмислена, по-специално в контекста на по-нататъшното развитие на нормативната уредба на ЕС в областта на цифровите технологии, но и в отговор на нарастващата необходимост от по-опростено регулиране и намаляване на регулаторната тежест като важни стъпки към по-конкурентоспособна, опростена и експедитивна Европа.

Именно в този контекст и с оглед на **започването на по-широк дебат за опростено прилагане на ОРЗД** датското председателство активно предоставя платформа за **политически и технически дискусии в рамките на Съвета с цел да се улеснят следващите стъпки във връзка с правото на ЕС за защита на данните** и да се гарантира, че приносът на държавите членки се взема предвид в текущите обсъждания на Комисията относно ОРЗД².

Този дебат трябва да се разглежда и в контекста на приоритета на датското председателство да окаже подкрепа за постигането на напредък по програмата на Комисията за опростяване. В съответствие с призива на европейските държавни и правителствени ръководители за използване на всички инструменти и политики за повишаване на конкурентоспособността на Съюза³ председателството счита, че е важно да се направи оценка и на това как законодателните актове на ЕС, отнасящи се до пространството на свобода, сигурност и правосъдие, могат да бъдат опростени, за да се укрепи конкурентоспособността на Европейския съюз в световен план.

Една от съответните инициативи в това отношение е предложението „Омнибус IV“, което включва целенасочени изменения на ОРЗД за намаляване на тежестта на задълженията за водене на регистри за малките и средните предприятия (МСП) и малките дружества със средна пазарна капитализация. Още през септември 2025 г. Съветът постигна общ подход по това предложение.

² https://commission.europa.eu/document/download/835dfd02-a38c-4cc3-ba53-5b0499e2b8b9_en?filename=Summary%20Conclusions%20Implementation%20Dialogue%20on%20the%20GDPR.pdf

³ <https://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2024/11/08/the-budapest-declaration/>

Отивайки още по-нататък, председателството започна по-широк ориентационен дебат, стъпвайки върху две ключови дискусии:

- На 23 юли 2025 г. по време на неформалната си среща в Копенхаген министрите на правосъдието проведоха работна сесия на тема **„Опростяване и ОРЗД — балансиране на конкурентоспособността и правото на защита на личните данни в рамките на силна европейска нормативна уредба“**.
- На 10 октомври 2025 г., като последващо действие по дискусиата на равнище министри, работна група **„Защита на данните“** проведе специално обсъждане по **въпроса за облекчаването на административната тежест, свързана с ОРЗД**.

Като последващо действие по проведения през юли 2025 г. диалог на Комисията относно прилагането и в очакване на предстоящото предложение за сборен пакет от мерки в областта на цифровите технологии („цифров омнибус“) настоящият доклад на председателството има за цел да обобщи и анализира основните резултати и изводи от тези дискусии, както и възможните следващи стъпки, с цел допринасяне за бъдещите обсъждания по ОРЗД.

II. ОТКЛИК НА НЕОБХОДИМОСТТА ОТ БАЛАНСИРАНЕ МЕЖДУ ОСНОВНИТЕ ПРАВА, КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТТА И ИНОВАЦИИТЕ В СЪОТВЕТСТВИЕ С ОРЗД

Председателството се постара да предостави платформа за цялостно обсъждане на опростяването и ОРЗД, като обърна специално внимание на въпроса за областите или видовете ситуации, в които ОРЗД може да породи ненужна тежест и следователно би могъл да бъде опростен.

Започналият размисъл по политиката открои постоянното противопоставяне на две общи цели на политиката: **отстояването на основните права на защита на личните данни и подкрепата за конкурентоспособността и иновациите в рамките на европейския цифров пазар**. В хода на обсъжданията по време на датското председателство беше припомнено, че ОРЗД остава важен инструмент за защита на личните данни на физическите лица, като същевременно прави възможно движението на данни в целия Съюз и отвъд него.

- Като цяло председателството счита, че изразените различни мнения потвърждават политическия ангажимент към основополагащата роля на основните права в Съюза и хоризонталното значение на опростяването. Следователно вижданията отразяват един балансиран подход: запазване на стриктните принципи на защита на ОРЗД и същевременно търсене на прагматични, целенасочени подобрения и разяснения, които да подобряват практическото прилагане, да намаляват ненужната тежест и да гарантират хармонично съгласуване с нормативната уредба на ЕС в областта на цифровите технологии.
- Председателството отбелязва, че значителна част от получените становища са израз на готовност за обмисляне на целенасочени изменения на ОРЗД въз основа на данни от практиката. Същевременно като решаващи аргументи дори срещу целенасочени изменения някои делегации изразяват опасения за въздействието върху равнището на защита и правната сигурност за предприятията.
- Председателството подчертава, че държавите членки не виждат необходимост от цялостно преразглеждане на ОРЗД и че преобладаващото мнение е, че основните принципи, логика и структура на регламента са се доказали като успешна и устойчива рамка. Необходимостта от допълнителни насоки и подкрепа при тяхното прилагане обаче остава належаща.

Председателството счита, че състоялите се на политическо равнище дискусии са дали ценен тласък за продължаване на обсъжданията на техническо ниво в рамките на Съвета, **за да се допринесе още повече към текущите обсъждания на политиката, свързани с опростяването и нормативната уредба на ЕС в областта на цифровите технологии.**

Европейската комисия също допринесе за обмена на мнения, проведен през последните месеци, по-специално като сподели отзивите, получени в рамките на състоялия се през юли 2025 г. диалог относно прилагането на ОРЗД, но и като предостави информация за своите обсъждания и евентуални последващи инициативи.

III. ЗАДЪЛБОЧЕНИ ОБСЪЖДАНИЯ НА СЛЕДВАЩИТЕ СЪПКИ КЪМ ОПРОСТЕНО ПРИЛАГАНЕ НА ОРЗД

Състоялата се на 10 октомври 2025 г. специална дискусия в рамките на работна група „Защита на данните“ се оказа особено полезна за задълбоченото обмисляне на конкретни мерки за улесняване на спазването на ОРЗД — както чрез насоки, така и чрез евентуално целенасочено опростяване. Тази дискусия беше предшествана от обмен на мнения с председателя на Европейския комитет по защита на данните (ЕКЗД) г-жа Ану Талус, като беше обърнато специално внимание на изявлението на ЕКЗД от Хелзинки относно повишаването на яснотата, подкрепата и ангажираността⁴. Обменът на мнения даде възможност да се придобие допълнителна представа за новите инициативи на ЕКЗД, целящи да улеснят спазването на ОРЗД, по-специално за микро-, малките и средните организации, да засилят съгласуваността и да стимулират сътрудничеството между регулаторните органи.

⁴ Изявление на ЕКЗД от Хелзинки относно повишаването на яснотата, подкрепата и ангажираността – Подход към иновациите и конкурентоспособността, основан на основните права (прието на 2 юли 2025 г.): [edpb-statement-20250702-enhanced-clarity-support-engagement_en_0.pdf](#)

По време на тази задълбочена дискусия в работната група делегациите бяха приканени да обмислят всякакви мерки, от законодателен или друг характер, които биха могли да допринесат за облекчаване на административната тежест, свързана с ОРЗД⁵, като по-нататъшен принос към текущите дискусии на Комисията и изпълнението на изявлението на ЕКЗД от Хелзинки. Като последващо действие по дискусията председателството получи писмени коментари⁶ от девет делегации. В коментарите се засягат по-подробно ключовите елементи, които трябва да бъдат разгледани, за да се улесни спазването на ОРЗД.

- Обсъжданията на техническо равнище изглежда потвърждават неотклонната посока на политиката: **запазване на основните принципи на ОРЗД и същевременно премахване на процедурните пречки, които засягат непропорционално по-малките администратори на лични данни.** Като важна аналитична призма в това отношение бяха открити пропорционалността и основаният на риска подход.
- Обсъжданията и получените коментари потвърдиха наличието на **широк консенсус, че цялостното преработване на ОРЗД като правна рамка би било контрапродуктивно.** Някои делегации наблегнаха и на необходимостта от провеждане на широки консултации и изготвяне на основани на данни предложения, преди да се пристъпи към по-нататъшно адаптиране или подобряване на законодателната рамка.
- Налице е широк консенсус, че **подобрения в мерките за осигуряване на спазването, насоките и изпълнението могат да допринесат за опростеното прилагане на ОРЗД.** Редица делегации представиха и **конкретни предложения за целенасочени изменения на настоящата законодателна рамка.**

⁵ WK 12926/2025 — Облекчаване на административната тежест, свързана с Общия регламент относно защитата на данните (ОРЗД) — Документ за обсъждане.

⁶ WK 14186/2025 — Облекчаване на административната тежест, свързана с Общия регламент относно защитата на данните (ОРЗД) — коментари от държавите членки.

а) Възможности за опростяване в границите на настоящата правна рамка

Всички делегации считат, че в рамките на настоящата правна рамка, установена с ОРЗД, трябва да бъдат разгледани и приоритизирани конкретни незаконодателни инициативи, а надзорните органи и ЕКЗД трябва да играят ключова роля за опростяването на тълкуването и прилагането на ОРЗД. В този смисъл държавите членки приветстваха изявлението на ЕКЗД от Хелзинки и насърчиха като приоритетно продължаването на действията по неговото прилагане.

- Необходимост от по-ясни, по-практически и основани на риска насоки: изглежда има широк консенсус в полза на специфични за секторите насоки, примерни образци, контролни списъци и кратки указания, които да дават обяснение на абстрактните задължения по ОРЗД чрез формулиране на конкретни стъпки за администраторите на лични данни и обработващите лични данни. В това отношение по-специално бяха посочени конкретни въпроси, като например анонимизацията и псевдонимизацията, научните изследвания и защитата на малолетните и непълнолетните лица. Няколко делегации призовават и за още по-голямо интегриране и отразяване на основания на риска подход, залегнал в ОРЗД, в тълкуването и насоките, които предоставят надзорните органи и ЕКЗД в съответните си указания.
- Засилени процедури за консултация със заинтересованите страни и практикуващите специалисти: Делегациите изтъкнаха значението на редовните и прозрачни процедури за консултация между надзорните органи, заинтересованите страни и практикуващите специалисти както на национално равнище, така и на равнище ЕС. Тези консултации повишават доверието между заинтересованите страни и надзорните органи, помагат на надзорните органи да разберат кои въпроси пораждат несигурност в практиката и повишават прозрачността.

- Опростяване чрез хармонизирано тълкуване: някои делегации изтъкнаха централната роля на ЕКЗД за гарантирането на последователно и хармонизирано тълкуване на ОРЗД. Насоките на Комитета и пълното и ефективно прилагане на предвидения в ОРЗД механизъм за съгласуваност следва да намалят различията в националните тълкувания и да ограничат прекалено предпазливите подходи при спазването на изискванията. По-специално някои делегации поискаха и общоевропейски списъци с дейности по обработване, за които не е необходима оценка на въздействието върху защитата на данните (ОЗВД) (т.нар. „бял списък“).
- Специално разработени инструменти за спазване на изискванията и готови за използване референтни рамки: много делегации поискаха да се разработи единен набор от практически инструменти за спазване на изискванията, който може да бъде особено полезен за малките организации. Той би могъл да включва например образци за уведомяване при нарушения на сигурността на данните, регистри на дейностите по обработване и ОЗВД. Инструментите, предвидени в ОРЗД, и по-специално кодексите за поведение и сертифицирането, многократно бяха посочвани като полезни за улесняване на спазването; те следва да бъдат допълнително популяризирани, подкрепяни и съобразявани с конкретните нужди, за да се адаптират по-специално към нуждите на по-малките организации. Освен това беше подчертано, че разработването на регулаторни лаборатории е особено важно за подкрепата на иновациите.
- Целева подкрепа за МСП и други малки организации: обсъждането предостави възможност и за набелязването на редица незаконодателни мерки, които биха могли да облекчат административната тежест за по-малките оператори: портали за самооценка или онлайн въпросници с насоки. Споменати бяха и дейностите на надзорните органи за повишаване на осведомеността, финансирането на програми за обучение и създаването на специални бюра за помощ.
- Цифровизация и ресурси: иновативните решения и по-нататъшната цифровизация на инструментите, с които разполагат надзорните органи за сътрудничество помежду си и за взаимодействие със субектите на данни и други заинтересовани страни, бяха посочени от няколко делегации като ценна възможност за подобряване на осигуряването на спазването и отстраняването на пречките за прилагането на ОРЗД. С тази препоръка беше обвързана и необходимостта от подходящи ресурси за надзорните органи.

- Изясняване на взаимодействието между ОРЗД и други законодателни актове на ЕС: сътрудничеството между компетентните регулатори и необходимостта от съвместни насоки от ЕКЗД и Европейската комисия бяха определени като ключови елементи за допълнителното изясняване на взаимодействието между ОРЗД и други елементи на нормативната уредба на ЕС в областта на цифровите технологии, в частност Акта за изкуствения интелект, Акта за цифровите услуги, Акта за цифровите пазари и Директивата за МИС 2. В това отношение някои делегации посочиха и секторно законодателство, съдържащо отделни разпоредби относно обработването на лични данни.

б) Примерни варианти за целенасочени изменения на ОРЗД

Председателството отбелязва, че делегациите застъпват различни позиции по въпроса доколко желателни на този етап са по-нататъшните изменения на ОРЗД. Една група делегации **изразяват опасения**, свързани с въздействието върху равнището на защита и правната сигурност за предприятията, като решаващи аргументи дори срещу целенасочени изменения. Друга група делегации **изразиха готовност да разгледат** бъдещи предложения в зависимост от придружаващите ги обосновки. Трета група делегации **направиха конкретни предложения за ограничени и целенасочени изменения** на настоящата правна рамка с цел опростяване на прилагането на ОРЗД. Тези предложения включват:

- Засилен подход, основан на риска: Няколко делегации предложиха задължения, като например тези, свързани с осигуряването на прозрачност (чл. 13 и 14), защитата на данните на етапа на проектирането (чл. 25), воденето на регистри на дейностите по обработване (чл. 30) и уведомяването на надзорния орган за нарушение на сигурността на личните данни (чл. 33), да бъдат съобразявани с реалния риск за субектите на данни. Според някои делегации това на практика би означавало, че обработването с малък риск, особено от по-малък субект, би могло да бъде освободено от най-обременяващите изисквания относно документацията и спазването.

- Облекчаване на регулаторната тежест и улесняване на спазването: някои делегации предложиха целенасочени мерки за намаляване на тежестта, произтичаща от някои задължения по ОРЗД, особено за по-малките субекти. Това включва възможността за изпълнение на задълженията за даване на информация (чл. 13 и 14) чрез предоставяне на постоянен URL или QR код, който препраща към подробна декларация за поверителност, конкретни изменения за противодействие на искания, представляващи злоупотреба (чл. 15 и 57), и възможността за опростяване на изискванията за водене на документация съгласно чл. 24.
- Опростяване на уведомленията за нарушения на сигурността на данните: като припомниха предишни обсъждания в това отношение по време на полското председателство, няколко делегации предложиха единно звено за контакт или „обслужване на едно гише“ за трансгранично докладване на инциденти съгласно рамките на ЕС за защита на данните и киберсигурност с цел да се избегне дублиране в подаването на информация до няколко надзорни органа. Принципът на еднократност, според който информацията, предоставена на един регулатор, може да бъде повторно използвана от друг, се споменава като средство за намаляване на повтарящото се докладване. Редица делегации предложиха да се опрости прагът за уведомяване на надзорните органи за нарушения на сигурността на данните. Една делегация предложи също да се въведе срок от три работни дни за уведомленията за нарушения на сигурността на данните (вместо сегашните 72 часа).
- Изясняване на определения и понятия с цел опростяване на прилагането: една делегация посочи, че за да се улесни спазването, трябва да се изяснят понятията за автоматизирано вземане на решения (чл. 22), съвместно администриране (чл. 26) или споразумения за обработване (чл. 28). Беше спомената и необходимостта от адаптиране на връзката между анонимизацията и псевдонимизацията в съответствие с практиката на Съда на ЕС. Една делегация посочи и трудности при прилагането на член 9 по отношение на работата за предоставяне на помощ при бедствия.

- Адаптиране на мерките за осигуряване на спазването: няколко делегации считат също, че е необходимо да се разгледат разпоредбите на ОРЗД, свързани с осигуряването на неговото спазване и налагането на корективни мерки и административни глоби, и предлагат подход за „отстраняване на нарушенията преди налагане на санкции“ при незначителни нарушения, както и по-нататъшно интегриране на основания на риска подход при определянето на размера на налаганите санкции. В подобен дух една делегация разгледа възможността за обвързване на правото за подаване на жалба с определени условия.
- Гарантиране на хоризонталната съгласуваност на нормативната уредба в областта на цифровите технологии: Много делегации изтъкнаха, че трябва да се осигури съгласуваност с ОРЗД в цялата нормативна уредба на ЕС в областта на цифровите технологии. Някои делегации считат, че съвместните насоки и сътрудничеството между регулаторните органи са достатъчни за тази цел, докато други посочват, че чрез законодателни изменения може да се постигне по-голяма степен на съгласуваност.

IV. ЗАКЛЮЧЕНИЕ И СЛЕДВАЩИ СТЪПКИ

Въз основа на това направление за обсъждане по време на датското председателство може да се посочи, че ОРЗД остава важен инструмент за защита на основните права в цифровата ера, а едно пълно преразглеждане би било контрапродуктивно. Същевременно председателството счита, че има възможности за по-нататъшно облекчаване на административната и регулаторната тежест, която ОРЗД налага на много администратори, особено МСП и доброволчески организации, чрез комбинация от **ясни практически насоки, цифрово улесняване и ресурси, по-нататъшно интегриране на основан на риска подход** и евентуално **ограничени, целенасочени законодателни подобрения**.

В този смисъл председателството припомня, че държавите членки са приветствали изявлението на ЕКЗД от Хелзинки и са насърчили като приоритетно продължаването на действията по неговото прилагане. Председателството отбелязва също, че предстоящият „цифров омнибус“ на Комисията може да предостави възможност за допълнително проучване на някои от въпросите, очертани в настоящия доклад.

Председателството подчертава, че **правната сигурност, конкурентоспособността на европейските предприятия и високото равнище на защита на личните данни** са били неизменна и споделена цел по време на това стратегическо обсъждане, което следва да допринесе за бъдещите промени в политиката и законодателството.

Накрая председателството отбелязва, че според преобладаващото становище в Съвета осигуряването на съгласуваност между правните актове има съществено значение за осигуряването на опростено прилагане на ОРЗД. В този контекст председателството иска да подчертае, че би било полезно да се обмисли не само как могат да се преодолеят несъответствията или неяснотите в настоящата правна рамка, но и как да се избегнат нови несъответствия или неясноти в контекста на бъдещите законодателни предложения, които имат допирни точки с ОРЗД.
