



**Европейски комитет
на регионите**

Брюксел, 10 март 2021 г.

202-ро ЗАСЕДАНИЕ НА БЮРОТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ КОМИТЕТ НА РЕГИОНИТЕ

— 16 МАРТ 2021 г. —

ТОЧКА 10С

ГОДИШЕН ДОКЛАД ЗА СУБСИДИАРНОСТТА ЗА 2020 г.

Внесена от генералния секретар

ЗА СВЕДЕНИЕ

ОБОБЩЕНИЕ

Заседание на 202
Бюрото:

Дата: 16.3.2021 г.

Точка 10с

Годишен доклад за субсидиарността за 2020 г.

Вид:

- Документ за сведение / обсъждане
- Документ за решение
- Препоръка към Асамблеята

Кратко описание:

В единадесетия Годишен доклад относно субсидиарността се посочват дейностите на Европейския комитет на регионите (КР) през 2020 г. в областта на субсидиарността и пропорционалността. В доклада се представят основните характеристики на работната програма в областта на субсидиарността за 2020 г., обобщават се извършените дейности с оглед на нейното изпълнение през годината и се описват подробно управленската структура и инструментите за наблюдение на субсидиарността. В него е описан и резултатът от наблюдението посредством преглед на съответните становища на КР по отношение на субсидиарността.

Бюрото се приканва да се запознае с:

- Годишния доклад за субсидиарността за 2020 г.

Бележки:

не е приложимо

1. Въведение

В единадесетия Годишен доклад относно субсидиарността се посочват дейностите на Европейския комитет на регионите (КР) през 2020 г. в областта на субсидиарността и пропорционалността. През годината, в съответствие с **член 5, параграф 3** от **Договора за Европейския съюз**, в който се упоменава изрично местното и регионалното измерение и по този начин се подчертава необходимостта от зачитане на правомощията на местните и регионалните власти (МРВ) в ЕС, КР следеше прилагането на принципа на субсидиарност посредством различните си инструменти. Въпреки че 2020 г. беше помрачена от безпрецедентното предизвикателство, свързано с пандемията от COVID-19, КР продължи своята работа като пазител на интересите на местните и регионалните власти в ЕС, гарантирайки зачитането на техните правомощия в съответствие с принципа на субсидиарност.

В отговор на реалностите на пандемията от COVID-19 Комитетът изготви декларация¹, в която призова за по-голяма подкрепа за наброяващите един милион местни и регионални политици на изборна длъжност в Европа и за съвместен преглед на правомощията, свързани с общественото здравеопазване в съответствие с принципа на субсидиарност. Той подчерта, че дори по време на пандемията от коронавирус мерките, свързани с извънредното положение, трябва да са пропорционални, ограничени във времето, подлежащи на демократичен контрол и в съответствие с принципите на субсидиарност и многостепенно управление.

Независимо от оперативните предизвикателства, породени от пандемията, КР продължи непоколебимо своята работа и определи своите **приоритети за периода 2020—2025 г.** в резолюцията си *„Европа по-близо до хората чрез своите села, градове и региони“*², в която изрази своята решимост да „продължи да подобрява качеството на законодателството на ЕС, за по-добро предвиждане на териториалното му въздействие и за популяризиране на принципа на **активна субсидиарност**“. Комитетът подчерта, че „пандемията демонстрира значението на правилното прилагане на принципа на активна субсидиарност, както и съществената роля на местните и регионалните власти, от една страна, и необходимостта от координация и подкрепа на европейско равнище, от друга“.

На 12 октомври 2020 г. КР публикува първото издание на своя **Годишен регионален и местен барометър на ЕС**³, в който се акцентира основно върху въздействието на пандемията от COVID-19. В доклада се посочва, че регионалните и местните власти в ЕС бяха в челните редици за борба със здравната криза и че те са от ключово значение за успешното икономическо възстановяване. В неговите основни констатации се отправя призив за по-голямо участие на МРВ в управлението на ЕС и в националните планове за възстановяване. Например в доклада се препоръчва **Европейският семестър** — както механизмът за управление на Механизма за възстановяване и устойчивост, да включва кодекс на поведение за участието на

¹ [Декларация на Европейския комитет на регионите относно „Местните и регионалните власти като участници в европейския отговор на кризата, предизвикана от COVID-19“.](#)

² [Резолюция на Европейския комитет на регионите — Приоритетите на Европейския комитет на регионите за периода 2020—2025 г. — Европа по-близо до хората чрез своите села, градове и региони.](#)

³ [Годишен регионален и местен барометър на ЕС \(europa.eu\).](#)

МРВ, в съответствие с принципа на **активна субсидиарност**. В доклада се отправя и призив градовете и регионите да бъдат включени активно в изготвянето на националните планове, за да се осигури тяхното взаимно допълване с необходимите регионални и местни стратегии за възстановяване. И накрая, като пример за прилагане на практика на принципа на активна субсидиарност, се предлага КР и Европейската комисия да провеждат годишен форум, посветен на възстановяването и устойчивостта, за да се гарантира, че планът за възстановяване работи за градовете и регионите.

В своята **резолюция**, приета във връзка с **работната програма на Европейската комисия**⁴ за **2021 г.** Комитетът насърчи Европейската комисия да продължи успешното сътрудничество с КР за насърчаването на концепцията за „активна субсидиарност“, включително чрез инициативата на КР „**Мрежа от регионални центрове за преглед на изпълнението на политиките на ЕС (RegHub)**“⁵ и като подкрепя КР при разработването на RegHub 2.0, за да се осигури обратна връзка въз основа на опита на ползвателите при прилагането на политиките на ЕС на местно и регионално равнище. През октомври 2020 г. Комитетът одобри продължаването на този проект под формата на RegHub 2.0 и приветства нови членове, с което мрежата нарасна до 46 членове⁶. Платформата „**Готови за бъдещето**“ (експертна група на високо равнище, която подпомага Комисията в нейните усилия за опростяване на законодателството на ЕС и за намаляване на ненужните свързани разходи) включва директно в своята структура RegHub като експертна мрежа в допълнение към останалите групи като правителствената група, в която КР също е представен от трима свои членове. Това бележи значително разширяване на ролята на Комитета извън законоустановените последващи разпоредби в Договорите и допринася за прилагането на принципа на активна субсидиарност в целия законодателен цикъл⁷.

С цел постигане на възможно най-доброто **законодателство** КР се стреми да допринася конструктивно на ранен етап към европейския процес на вземане на решения. Целта на неговите дейности за наблюдение на субсидиарността през 2020 г. беше откриването на опасения във връзка със субсидиарността и пропорционалността в законодателните и незаконодателните процедури на възможно най-ранен етап. Насоките за това кои предложения следва да бъдат подложени на засилен контрол по отношение на тяхното съответствие с принципите на субсидиарност и пропорционалност са предоставени в **работната програма в областта на субсидиарността за 2020 г.** като практически инструмент за наблюдение на субсидиарността, прилаган от КР. Във връзка с това Комитетът извърши **оценки на съответствието с принципите на субсидиарност и пропорционалност** на законодателните предложения, по които изготви становища⁸.

4 [Резолюция на Европейския комитет на регионите относно предложенията на Европейския комитет на регионите с оглед на работната програма на Европейската комисия за 2021 година. COR 2020/02622.](#)

5 Мрежата от регионални центрове за преглед на изпълнението на политиките на ЕС (RegHub) беше създадена вследствие на окончателния доклад и препоръките на Работната група по въпросите на субсидиарността, пропорционалността и принципа „правим по-малко, но по-ефективно“.

6 [new-reghub-2-0-members.pdf \(europa.eu\).](#)

7 Вж. [RegHub_evaluation_report.pdf \(europa.eu\).](#)

8 Член 55, параграф 2 от [Правилника за дейността на КР, ОВ L 65, 5.3.2014 г., стр. 41.](#)

В настоящия единадесети **Годишен доклад относно субсидиарността** се представят основните характеристики на работната програма в областта на субсидиарността за 2020 г. и се описват подробно управленската структура и инструментите за наблюдение на субсидиарността. В него е описан и резултатът от наблюдението посредством преглед на съответните становища на КР по отношение на субсидиарността.

Последните раздели са посветени на най-важните дейности и прояви в областта на субсидиарността през годината, както и заключенията и перспективите за следващата година.

2. Работна програма в областта на субсидиарността за 2020 г.

2.1 Приемане

Съгласно стратегията за наблюдение на субсидиарността⁹ работната програма в областта на субсидиарността за 2020 г. беше изготвена съгласно процедура от няколко стъпки. Първата стъпка беше предварителният подбор на законодателните инициативи от работната програма на Европейската комисия за 2020 г., извършен от Експертната група по въпросите на субсидиарността¹⁰ и председателите на комисии на КР въз основа на следните критерии и наличната на този етап информация:

- а) инициативите следва да бъдат от ясно изразен политически интерес за местните и регионалните власти;
- б) инициативите следва да се отнасят до правомощията на местните и регионалните власти;
- в) инициативите следва да съдържат аспект, потенциално свързан със субсидиарността;
- г) следва да се дава приоритет на законодателните предложения. Освен това този подбор взема предвид приоритетите на КР и инициативите, включени в работните програми на тематичните комисии.

Втората стъпка включваше одобрение от Координационната група по въпросите на субсидиарността (SSG) в рамките на 13-ото ѝ заседание, проведено на 8 април 2020 г., и представяне на проекта на работната програма в областта на субсидиарността на заседанието на комисия CIVEX на 25 юни 2020 г. Програмата беше приета от Бюрото на КР на 11 септември 2020 г.

Работната програма в областта на субсидиарността се основава на списък от приоритети, изготвен след предварителен подбор на законодателните (и незаконодателните) инициативи, включени в Работната програма на Европейската комисия за 2020 г. Бяха открити следните **пет приоритетни инициативи, както и три допълнителни релевантни досиета** за работната програма в областта на субсидиарността за 2020 г.

⁹ R/CdR 606/2012 точка 7а), приета на 2 май 2012 г.

¹⁰ Заседанието на Експертната група по въпросите на субсидиарността се проведе на 8 април 2020 г.

Приоритетни инициативи¹¹

- 1) Цифрови услуги,
- 2) Европейски зелен пакт,
- 3) Опазване на околната ни среда,
- 4) Социална Европа,
- 5) Нов пакт за миграцията и убежището.

Допълнителни релевантни инициативи¹²

- 1) Принос на Комисията към 26-ата конференция на страните по РКООНИК в Глазгоу — План във връзка с целта в областта на климата за 2030 г.,
- 2) Устойчиво производство и потребление — подпомагане на потребителите в екологичния преход,
- 3) Европейска стратегия за данните.

2.2 Изпълнение

Съгласно работната програма в областта на субсидиарността (РПОС) администрацията на КР създаде вътрешна система за ранно сигнализиране, за да гарантира подходящо наблюдение на избраните инициативи на ЕС, които биха могли да породят опасения относно субсидиарността. Изпълнението на РПОС изисква участието на възможно най-ранен етап на всички съответни заинтересовани страни на политическо и административно равнище с оглед на установяване и планиране на дейностите за наблюдение на субсидиарността. По-долу са представени приоритетните инициативи, включени в приетата от Бюрото на КР работна програма в областта на субсидиарността за 2020 г.

От гледна точка на приоритетните инициативи по-долу е представен общ преглед на състоянието на изпълнението на РПОС за 2020 г. Освен това чрез предварителния си анализ на становищата, които ще бъдат представени за приемане на пленарната сесия на КР, секретариатът на комисия CIVEX на КР гарантира прилагането на член 55, параграф 2 от Правилника за дейността на КР, според който „в становищата на Комитета относно предложения за законодателни актове в области, които не попадат в сферата на изключителната компетентност на Съюза, се изразява мнение относно съответствието на предложението с принципите на субсидиарност и пропорционалност“.

2.2.1 Цифрови услуги

Тази инициатива е свързана със Законодателния акт за цифровите услуги (законодателна инициатива, вкл. оценка на въздействието, член 114 от ДФЕС; четвърто тримесечие на 2020 г.). Очаква се това законодателно предложение да актуализира регулаторната рамка на ЕС за онлайн услуги, включително платформите на икономиката на сътрудничеството. След бързото им развитие през последните години тези платформи (по-специално в сектора на жилищното настаняване и транспорта) оказаха много голямо въздействие на местно и регионално равнище.

¹¹ Описанията на приоритетните инициативи са взети от Работната програма на Европейската комисия за 2020 г.

¹² Описанията на допълнителните релевантни инициативи са взети от Работната програма на Европейската комисия за 2020 г.

Съществува правна несигурност относно тяхната дейност и няколко града са започнали съдебни производства или са подали жалби с цел внасяне на промени в нормативната уредба.

В последното си [становище](#) по темата от декември 2019 г. КР призова „в бъдещата европейска рамка да се признае териториалното измерение и да се укрепи капацитетът на публичните органи да регулират икономиката на сътрудничеството в съответствие с техните национални, регионални или местни условия, при пълно зачитане на принципа на субсидиарност“.

[Законодателният акт за цифровите услуги](#) (Предложение за регламент относно единен пазар за цифрови услуги) беше представен от Европейската комисия на 15 декември 2020 г. Поради тази причина беше твърде късно да бъде включен в изпълнението на РПОС през 2020 г. и оценката му трябваше да бъде прехвърлена за 2021 г. В тази връзка комисията ECON определи г-жа Rodi Kratsa (EL/ЕНП), управител на регион Йонийски острови, за докладчик по становището относно Законодателния акт за цифровите услуги¹³ и Законодателния акт за цифровите пазари¹⁴. Обсъждането и приемането на това становище е насрочено за 19—20 април 2021 г. (комисия ECON) и 30 юни—1 юли 2021 г. (пленарна сесия на КР).

2.2.2 Европейски зелен пакт

В РПОС за 2020 г. по този приоритет са посочени три инструмента, както е описано по-долу. Следва да се отбележи, че законодателното становище по точка 2 по-долу премина ускорена процедура на приемане, а приемането на РПОС за 2020 г. се осъществи едва по-късно през годината.

2.2.2.1 [Съобщение относно Европейския зелен пакт.](#)

Като взе предвид обявяването на Европейски зелен пакт в „Съюз с по-големи амбиции — Моята програма за Европа“ от страна на новоизбрания председател на Европейската комисия Урсула фон дер Лайен, КР прие резолюция, озаглавена [„Зеленият курс в партньорство с местните и регионалните власти“](#) (4.12.2019 г.), в която призова за постигане на осезаеми резултати по места чрез използване на многостепенното управление и **активната субсидиарност**.

2.2.2.2 [Европейски законодателен акт за климата, установяващ целта за постигане на неутралност по отношение на климата до 2050 г.](#) (COM(2020) 80 final) На 2 юли 2020 г. КР прие [становище](#) по това законодателно предложение с докладчик Juan Manuel Moreno Bonilla (ES/ЕНП), в което се подчертава, че „всички мерки на ЕС се придържат към принципа „ненанасяне на вреда“ и че, в съответствие с принципа на активна субсидиарност, изцяло зачитат всички равнища на управление като партньори в европейския процес на вземане на решения, а не като заинтересовани страни“.

¹³ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно единния пазар на цифрови услуги (Законодателен акт за цифровите услуги) и за изменение на Директива 2000/31/ЕО COM(2020) 825 final.

¹⁴ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно достъпни и справедливи пазари в цифровия сектор (Законодателен акт за цифровите пазари) COM(2020) 842 final.

Становището постави основата на подхода на КР към Зеления пакт, очертавайки институционалната позиция на Комитета по отношение на целите в областта на климата за 2030 г. и 2050 г. Становището беше споделено и обсъдено и с докладчика на ЕП Jytte Guteland и някои параграфи от него бяха включени в измененото предложение на Парламента относно законодателния акт за климата, прието на пленарната сесия на ЕП през септември 2020 г. Становището беше споделено и с комисия REGI на ЕП и следва да се отбележи, че комисия REGI все по-често отбелязва ролята на МРВ в своите изменения.

Информация от партньорите на **Мрежата за наблюдение на субсидиарността (МНС)** относно аспектите, свързани със субсидиарността и пропорционалността в COM(2020) 80 final, беше получена от [Федералния съвет на Република Австрия \(Бундесрат\)](#) и от [Правителството на федерална провинция Долна Австрия](#).

2.2.2.3 [Европейски пакт за климата](#) — На 14 октомври 2020 г. беше прието прогнозно становище с докладчик Rafał Kazimierz Trzaskowski (PL/ЕНП), в което беше подчертано, че Пактът за климата е отлична възможност за прилагане на принципа на активна субсидиарност, тъй като самите цели на пакта до голяма степен съвпадат с основната цел на подхода на активна субсидиарност — разработване на приобщаващ и конструктивен начин на работа, който използва пълноценно потенциала на многопластовата демократична и управленска рамка на Европейския съюз.

Въпреки че не е включено по инструментите в РПОС за 2020 г., в тази връзка е необходимо да се включи становището относно [Въздействието на изменението на климата върху регионите: оценка на Европейския зелен пакт](#) с докладчик Andries Gryffroy (BE/EA), което беше изготвено в отговор на искане за консултация от германското председателство и беше прието на 10 декември 2020 г. В това становище се представя цялостна оценка на Зеления пакт от регионална/местна гледна точка и се изтъква значението на прилагането на принципите на субсидиарност, пропорционалност и многостепенно управление за успеха на Зеления пакт като цяло. В него се изтъква ролята на местните и регионалните власти при изпълнението на Зеления пакт, но се подчертава, че тази цел може да бъде постигната единствено чрез гарантиране на отворени процеси на консултации на всички равнища на управление и предоставяне на възможност на местното и регионалното равнище да стимулират екологосъобразното възстановяване с подходящи инструменти, като например многостепенни платформи и диалози за осигуряване на структурирано и приобщаващо участие на МРВ в планирането и изпълнението на националните планове, включително плановете за възстановяване и устойчивост.

В становището се заключава, че „за да се гарантира успешното изпълнение на Зеления пакт, усилията трябва да бъдат определени в съответствие с подхода „от долу нагоре“ и да бъдат поделени справедливо между всички територии на ЕС при спазване на принципа на субсидиарност и пропорционалност, като същевременно се позволи необходимата гъвкавост, за да се гарантира тяхната ефективност по отношение на разходите“. Освен това в резултат на доброто сътрудничество с докладчика за комисия ENVI на ЕП Susana Solís относно становището „Политиката на сближаване и

регионалните стратегии в областта на околната среда в борбата с изменението на климата“, което ще се използва за предложението за резолюция на комисията REGI (насрочено за гласуване на 17 декември), някои елементи от това становище, в които се подчертава значението на местните и регионалните власти, бяха включени в предложението за резолюция, включително многостепенното управление и система за наблюдение.

2.3 Опазване на околната ни среда

На 14 октомври 2020 г. Европейската комисия прие предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета относно Обща програма на Европейския съюз за действие за околната среда до 2030 година (COM(2020) 652) [8-а програма за действие за околната среда](#).

Комисия ENVE определи за докладчик Dimitrios Karnavos (EL/ЕНП). При изготвянето на становището бяха взети предвид резултатите от **консултация** с Експертната група по въпросите на субсидиарността¹⁵. Оценка на субсидиарността и пропорционалността на това предложение заключи, че „предложението за решение относно Обща програма на Европейския съюз за действие за околната среда до 2030 година не може да бъде разглеждано сериозно по отношение на съответствието с трите основни принципа на „предоставена компетентност“, субсидиарност и пропорционалност [...]. Предложеното решение представлява списък и обобщение на политически идеи, визии и проекти за всички области на политиката, които по някакъв начин са свързани с околната среда“. В оценката беше констатирано също, че „съответствието с принципа на субсидиарност [...] не може да бъде проверено сериозно поради „неопределеността“ на „приоритетните цели“, определени и в някои случаи разширени значително по отношение на съдържанието в сравнение с предишните програми за действие на политиката на ЕС в областта на околната среда и климата и препратки към бъдещи достижения на правото в областта на околната среда. Ако основаната на стотици показатели за оценка на състоянието на околната среда и климата система за докладване се приложи само по отношение на действащи правни актове, поне няма да се очакват непропорционални разходи. „Решението“ би било съвместимо с принципа на пропорционалност поне по отношение на аспекта на разходите“¹⁶.

Становището е насрочено за приемане на пленарната сесия на КР на 5 февруари 2021 г.¹⁷

¹⁵ Оценка от Dr Johannes Maier, началник на отдел „Вътрешни въпроси, свързани с ЕС“, служба на Регионалното правителство на провинция Каринтия, Австрия.

¹⁶ Пак там.

¹⁷ Към момента на изготвяне на настоящия доклад.

2.4 Социална Европа

По отношение на предложението за директива на Европейския парламент и на Съвета относно [Адекватни минимални работни заплати в Европейския съюз](#) (COM(2020) 682 final) комисия SEDEC на КР определи Peter Kaiser (АТ/ПЕС) за докладчик, отговорен за изготвянето на становище.

С оглед на планирания график за приемане секретариатът на комисия CIVEX се **консултира с Експертната група по въпросите на субсидиарността** относно оценката на субсидиарността и пропорционалността. В оценката¹⁸ беше констатирано, че „предложението — което се случва много рядко — няма правно основание в Договорите на ЕС. Дори и да имаше — може би член 153, параграф 1, буква в) от ДФЕС (социална сигурност и социална закрила на работниците) — съществуват сериозни опасения във връзка с принципа на субсидиарност (с много малко изключения държавите членки имат функциониращи системи за гарантиране на „защитата на минималната работна заплата“). Аналогично, концепцията на правния акт, предложен в член 5 и следващите, би представлявала сериозно нарушение на принципа на пропорционалност. Правните разпоредби на ЕС относно конкретно посочените критерии и изключването на изключения ограничават всякаква автономност на националните законодатели и на социалните партньори при определянето на минимални работни заплати“.

Становище от партньорите на **Мрежата за наблюдение на субсидиарността (МНС)** относно аспектите на субсидиарността и пропорционалността в COM(2020) 80 final, беше получено от [Парламента на федерална провинция Горна Австрия](#).

В процеса на изготвяне на становището докладчикът взе предвид както оценката на експерта, така и позицията на партньора от МНС.

2.5 Нов пакт за миграцията и убежището

На 23 септември 2020 г. Европейската комисия публикува дългоочаквания [Нов пакт за миграцията и убежището](#). Съгласно [съобщението](#) на Комисията новият пакт за миграцията и убежището съдържа следните **нови законодателни инструменти**:

- [Регламент относно управлението на убежището и миграцията](#);
- [Регламент за скрининг](#);
- [Регламент за справяне със ситуации на криза и форсмажорни обстоятелства в областта на миграцията и убежището](#);
- Изменено предложение за преразглеждане на [Регламента за установяване на обща процедура за международна закрила](#);
- Изменено предложение за преразглеждане на [Регламента за създаване на системата Евродак](#).

¹⁸ Оценка от Dr Johannes Maier, началник на отдел „Вътрешни въпроси, свързани с ЕС“, служба на Регионалното правителство на провинция Каринтия, Австрия.

Пактът обхваща и следните **нови законодателни инструменти**:

- [Препоръка относно подробен план за подготвеност и кризи в областта на миграцията](#);
- [Препоръка относно законните пътища за закрила в ЕС: насърчаване на презаселването, хуманитарния прием и допълнителни други възможности](#);
- [Препоръка относно сътрудничеството между държавите членки във връзка с операции, извършвани от плавателни съдове, притежавани или експлоатирани от частни субекти с цел дейности по търсене и спасяване](#);
- [Насоки на Комисията относно прилагането на правилата на ЕС за определяне и предотвратяване на подпомагането на незаконното влизане, транзитно преминаване и пребиваване](#).

Комисия CIVEX определи **Antje Grotheer (DE/ПЕС)** за докладчик на КР по това становище. На 4 декември 2020 г. в комисия CIVEX се проведе първият обмен на мнения и становището е насрочено за приемане от комисия CIVEX на 16 февруари 2021 г. и на 17 март 2021 г. – на пленарната сесия на КР¹⁹.

В съответствие с принципа на активна субсидиарност бяха проведени редица междуинституционални срещи с партньори от Европейската комисия, членове на ЕП и представители на германското председателство на Съвета, за да се обменят мнения и да се подчертае значението на местното и регионалното измерение в контекста на Новия пакт, с цел да се окаже предварително въздействие върху законодателния процес.

При изготвянето на становището бяха взети предвид резултатите от **консултация** с членове на **Експертната група по въпросите на субсидиарността**, която доведе до две оценки. Според първата от тях макар и да няма опасения относно съответствието с принципите на предоставена компетентност и на субсидиарност, съществуват опасения относно съответствието с принципа на пропорционалност, по-конкретно по отношение на планираното задължение държавите членки да „разполагат с национални стратегии за осигуряване на достатъчен капацитет за прилагането на ефективна система за управление на убежището и миграцията“²⁰. Във втората оценка²¹ беше потвърдено, че „зачитането на принципа на субсидиарност е добре обосновано в различните документи, придружаващи предложението, и в обяснителния меморандум, както и в съображенията. Целта е да се разработят общи правила и мерки, които могат да бъдат планирани и определени само на равнището на ЕС, за да се гарантира еднакво третиране и разпределение на отговорностите на законодателния етап. Ако бъдат приети поотделно от държавите членки, тези мерки биха създали несъответствия, които биха възпрепятствали постигането на целите на общите политики“.

19 Към момента на изготвяне на настоящия доклад.

20 Оценка от д-р Johannes Maier, началник на отдел „Вътрешни въпроси, свързани с ЕС“, служба на Регионалното правителство на провинция Каринтия (Австрия), от 3 декември 2020 г.

21 Оценка от Dora Lo Giudice, експерт за Регионалния съвет на Фриули-Венеция Джулия (Италия), от 22 декември 2020 г.

Мнения от партньорите на **Мрежата за наблюдение на субсидиарността (МНС)** относно аспектите на субсидиарността и пропорционалността в COM(2020) 609 final бяха получени от [Правителството на федерална провинция Форарлберг](#), [Парламента на федерална провинция Форарлберг](#) и от [Правителството на федерална провинция Долна Австрия](#)²². Правителството на федерална провинция Форарлберг предостави на КР и обща позиция на австрийските провинции относно предложенията за Нов пакт за миграцията и убежището, използвайки образеца на таблица²³, *представена от Работната група по въпросите на субсидиарността, пропорционалността и принципа „правим по-малко, но по-ефективно“ в рамките на нейния Доклад относно Работната група по въпросите на субсидиарността, пропорционалността и принципа „правим по-малко, но по-ефективно“*²⁴.

В процеса на изготвяне на становището докладчикът взе предвид както оценките на експертите, така и позициите на партньорите от МНС.

22 7 януари 2021 г.

23 [COM\(2018\) 703 final](#).

24 Приложение V, [Report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_bg.pdf \(europa.eu\)](#).

Допълнителни консултации с ЕГС

На 22 юни 2020 г. беше получена оценка на субсидиарността по собствена инициатива на предложението за Механизъм за възстановяване и устойчивост (COM(2020) 408) от д-р Johannes Maier, началник на отдел „Вътрешни въпроси, свързани с ЕС“, служба на Регионалното правителство на провинция Каринтия, Австрия.

2.5.1 Допълнителни инициативи

Не бяха избрани допълнителни досиета, които да заменят една или повече приоритетни инициативи, в случай че последните не са се реализирали, не е постигнат достатъчен напредък през 2020 г. или не са били сметени за достатъчно релевантни при по-задълбочена проверка.

3. Политическо ръководство и инструменти на КР за наблюдение на субсидиарността

3.1 Координационна група по въпросите на субсидиарността

Координационната група по въпросите на субсидиарността беше създадена през септември 2012 г., за да направлява политически работата на КР по наблюдението на субсидиарността и да координира действията на КР на административно и политическо равнище по въпросите на субсидиарността. През 2020 г. Групата продължи да ръководи дистанционно дейностите по наблюдение на субсидиарността предвид реалностите и трудностите, причинени от пандемията от COVID-19 (т.е. РПОС за 2020 г. беше приета чрез писмена процедура, тъй като не беше възможно членовете на Координационната група по въпросите на субсидиарността да заседават присъствено). Докато 2019 г. беше решителна за гарантиране, че постигнатият през предходната година напредък няма да бъде загубен (включително с оглед на новия Европейски парламент и новата Европейска комисия), 2020 г. се характеризираше с бавен старт на работата по наблюдение на субсидиарността и пропорционалността поради здравната криза с COVID-19. Забавянето беше наваксано през втората половина на годината.

3.2 Експертна група по въпросите на субсидиарността

Съгласно преразгледаната стратегия за субсидиарността беше създадена Експертна група по въпросите на субсидиарността, която да предоставя подкрепа за наблюдението на субсидиарността въз основа на експертни знания от местното и регионалното равнище. Членовете на групата бяха избрани измежду членовете на Мрежата за наблюдение на субсидиарността заради техните експертни знания и опит в наблюдението на субсидиарността.

Изготвянето на работната програма на КР в областта на субсидиарността — една от най-важните задачи на Експертната група по въпросите на субсидиарността — започва в началото на цикъла на наблюдение на субсидиарността. Участието на експертите гарантира, че се избират инициативи, които са от особено значение от гледна точка на субсидиарността и от интерес за регионалните и местните власти, за да се включат в работната програма на КР в областта на субсидиарността с цел да бъдат подложени на задълбочено наблюдение на субсидиарността. Приносът на експертите към консултативните дейности на КР създава връзка с дебата относно субсидиарността в държавите членки, засилва взаимното разбиране и

доближава Комитета до местните и регионалните партньори и по този начин — до нуждите на европейските граждани. Всъщност експертната група служи и като мрежа на основните точки на КР за контакт в областта на субсидиарността в държавите членки. Така активното участие на Експертната група по въпросите на субсидиарността спомага за създаването на „култура на субсидиарност“ в Европа.

През 2020 г. след публикуването на Работната програма на Европейската комисия за 2020 г. от експертите беше поискано да **извършат свързан със субсидиарността/пропорционалността предварителен подбор на пет инициативи от работната програма. Експертната група по въпросите на субсидиарността** съсредоточи своя анализ върху досиета, пораждащи възможни опасения във връзка със субсидиарността/пропорционалността, и добави обосновка на своя избор. Предварителният подбор на инициативите беше последван от **заседание на Експертната група по въпросите на субсидиарността за обсъждане на избраните инициативи** и за постигане на съгласие относно приоритетната инициатива, която да бъде включена в РПОС за 2020 г., както е описано подробно по-горе.

Конкретните консултации на Експертната група по въпросите на субсидиарността, свързани с приоритетните инициативи в Работната програма в областта на субсидиарността за 2020 г., са описани по-горе в настоящия доклад под съответния приоритет.

3.3 Мрежа за наблюдение на субсидиарността (МНС)

[Мрежата за наблюдение на субсидиарността](#) беше създадена от КР през 2007 г., за да даде възможност на своите партньори да участват в различните етапи от процеса на вземане на решения на ЕС. Това е важна функция предвид Договора от Лисабон, в който се подчертава местното и регионалното измерение на субсидиарността и се засилва ролята на КР в наблюдението на субсидиарността.

През 2020 г. съставът на Мрежата за наблюдение на субсидиарността²⁵ (МНС) беше променен в резултат на оттеглянето на Обединеното кралство от Европейския съюз, като в края на 2020 г. общият брой на членовете беше 150²⁶. От своя страна в края на годината REGPEX, подмрежата на МНС, създадена, за да подкрепи участието на регионите със законодателни правомощия на ранния етап от законодателната процедура на ЕС (системата за ранно предупреждение), имаше 76 членове.

²⁵ МНС беше създадена през април 2007 г. с цел улесняване на обмена на информация между МРВ и равнището на ЕС във връзка с различни документи и законодателните и политическите предложения на Европейската комисия. Мрежата служи като точка за достъп, която позволява на всички нейни партньори не само да получават информация, но и да изразяват своите позиции.

²⁶ [КР — партньори на МНС \(europa.eu\)](#).

През 2020 г. REGPEX²⁷, подмрежата на МНС, отворена за парламентарите и регионалните власти със законодателни правомощия, получи общо 18 становища относно следните съобщения на Европейската комисия:

Таблица 1 — Изразени становища на REGPEX през 2020 г.

ПАРТНЬОР НА REGPEX	СЪОБЩЕНИЕ	ГОДИНА	ДАТА
Парламент на федерална провинция Баден-Вюртемберг	640	2019	6.2.2020 г.
Парламент на федерална провинция Баден-Вюртемберг	640	2019	6.2.2020 г.
Правителство на федерална провинция Долна Австрия	80	2020	27.4.2020 г.
Австрийски федерален съвет (Бундесрат)	80	2020	6.5.2020 г.
Австрийски федерален съвет (Бундесрат)	80	2020	6.5.2020 г.
Правителство на федерална провинция Долна Австрия	381	2020	20.5.2020 г.
Регионална асамблея на Фриули-Венеция Джулия	440	2020	23.6.2020 г.
Регионална асамблея на Фриули-Венеция Джулия	440	2020	23.6.2020 г.
Правителство на федерална провинция Долна Австрия	80	2020	26.6.2020 г.
Правителство на федерална провинция Долна Австрия	220	2020	30.6.2020 г.
Правителство на федерална провинция Долна Австрия	381	2020	14.7.2020 г.
Правителство на федерална провинция Долна Австрия	299	2020	19.10.2020 г.
Регионална законодателна асамблея на Емилия Романа	440	2020	28.10.2020 г.
Парламент на федерална провинция Горна Австрия	682	2020	28.10.2020 г.
Австрийски федерален съвет (Бундесрат)	299	2020	4.11.2020 г.
Правителство на федерална провинция Долна Австрия	563	2020	13.11.2020 г.
Правителство на федерална провинция Форарлберг	609	2020	20.11.2020 г.
Парламент на федерална провинция Форарлберг	609	2020	9.12.2020 г.

Подробности във връзка с тези изразени становища и предложенията на Комисията, за които се отнасят, са налични на уебсайта на КР за МНС²⁸.

Търсачката REGPEX улеснява подбора на приоритети за наблюдение на субсидиарността и обмена на информация между партньорите, осигурявайки пряк достъп до информация за анализ на субсидиарността и линкове към EurLex, IPEx, становищата на КР и позициите на други партньори на REGPEX. Търсачката има жизненоважна роля за наблюдението на инициативите в рамките на системата за ранно предупреждение и насърчава обмена на добри практики и по-координиран подход към наблюдението на субсидиарността. С поглед към 2021 г. КР е

²⁷ [Базата данни REGPEX \(REGional Parliaments information EXchange\)](#) е достъпна чрез интернет страницата на КР, посветена на субсидиарността. Тя има за цел да подпомогне участието на регионите със законодателни правомощия в системата за ранно предупреждение. Тя беше стартирана от КР през 2012 г.

²⁸ [КР — REGPEX \(europa.eu\)](#). Що се отнася до техническите подобрения, становищата, изразявани на платформата на МСН понастоящем включват линкове към Irex, EUR-Lex, дейността на Европейския парламент и становищата на КР.

решен да продължи своите усилия за насърчаване на активното участие на партньорите от мрежата в консултации и дейности, свързани със субсидиарността.

4. Субсидиарността в становищата на КР

Съгласно член 55, параграф 2 от Правилника за дейността²⁹ в своите становища КР оценява съответствието на законодателните предложения в областите на споделена компетентност с принципите на субсидиарност и пропорционалност.

През 2020 г. КР прие 48 **становища**, от които осем се отнасят до законодателни предложения. Всичките осем становища съдържат или пряка оценка на съответствието с принципите на субсидиарност и пропорционалност или конкретни препоръки за привеждане в по-голямо съответствие с тези принципи. Като цяло, въпроси, свързани със субсидиарността и пропорционалността, са били разгледани в 18 становища. По отношение на подпомагането във връзка с оценката на съответствието с принципите на субсидиарност и пропорционалност на административно равнище, секретариатът по въпросите на субсидиарността предостави административна помощ, като извърши анализи на становища, представени на пленарни сесии на КР.

Въпреки че преобладаващото болшинство от инициативите бяха незаконодателни, през 2020 г. КР продължи да изпълнява своя ангажимент за прилагане на подхода на „активна субсидиарност“. Много от становищата относно незаконодателни предложения включваха както оценка на субсидиарността и пропорционалността в съответната област на политика, така и конструктивни препоръки за справяне с евентуални проблеми.

Няколко примера — в становището на КР относно законодателното предложение [Европейски законодателен акт за климата: установяване на рамката за постигане на неутралност по отношение на климата](#) с докладчик Juan Manuel Moreno Bonilla (ES/ЕНП) се подчертава, че е важно „всички мерки на ЕС се придържат към принципа „ненанасяне на вреда“ и че, в съответствие с принципа на активна субсидиарност, изцяло зачита всички равнища на управление като партньори в европейския процес на вземане на решения, а не като заинтересовани страни“.

Аналогично, становището на КР [Укрепен механизъм за гражданска защита на Съюза](#) (докладчик Alberto Cirio (IT/ЕНП) отново отправя призива на Комитета „за значително укрепване на капацитета на ЕС за намеса при извънредни ситуации и бедствия, с участието на националните, местните и регионалните структури за реагиране при извънредни ситуации и при спазване на принципа за субсидиарност съгласно член 196 от ДФЕС“ и „се позовава на своя ангажимент, изразен в резолюцията относно приоритетите на Европейския комитет на регионите за периода 2020—2025 г., да се застъпва за „координирани действия на ЕС и подкрепа за националните, регионалните и местните структури за готовност при бедствия, за да се реагира на заплахи за здравето и кризисни ситуации в съответствие с принципа на субсидиарност“.

²⁹ Член 55, параграф 2 от [Правилника за дейността на КР, ОВ L 65, 5.3.2014 г., стр. 41](#).

Друг пример за непряка оценка на въпроси, свързани със subsidiарността, може да се открие в становището [План за възстановяване на Европа от пандемията от COVID-19: Механизъм за възстановяване и устойчивост и Инструмент за техническа подкрепа](#) (докладчик Christophe Rouillon (FR/ПЕС), в което се отправя конкретен призив за надлежно зачитане на принципа на subsidiарност, както следва „В съответствие с принципите на subsidiарност и партньорство планът за възстановяване следва да бъде изготвен в тясно и структурирано сътрудничество с местните и регионалните власти, доколкото реформите и инвестициите, които ще бъдат подкрепяни, попадат в техните правомощия, така като са определени в националното законодателство“.

5. Свързани със subsidiарността прояви и дейности

5.1 Платформа „Готови за бъдещето“ (F4F)

В първото пленарно заседание на [платформата „Готови за бъдещето“ \(F4F\)](#), проведено на 26 ноември 2020 г. и председателствано от заместник-председателя на Европейската комисия, отговарящ за междуинституционалните отношения и перспективи, Maroš Šefčovič, взеха участие трима членове на КР, Mark Speich (DE/ЕНП), Anne Karjalainen (FI/ПЕС) и Ulrika Landergren (SE/RE). Платформата F4F е основният инструмент на [програмата за по-добро регулиране](#) на Европейската комисия, чиято цел е да се намали ненужната административна тежест за гражданите и предприятията и да спомогне да се гарантира, че законодателството на ЕС е ориентирано към бъдещето, по-цифровизирано и в състояние да отговори по-добре на бъдещите предизвикателства. Местното и регионалното равнище на управление, които са най-близо до гражданите, са представени на заседанията на платформата F4F в ранните етапи на изготвяне и оценка на законодателството на ЕС. Всъщност това е едно от постиженията в работата на КР в [Работната група по въпросите на subsidiарността и пропорционалността](#). Европейският комитет на регионите е представен в правителствената група на платформата F4F с трима от шестимата председатели на комисии (посочени по-горе), наред с 27 представители на правителствата на държавите – членки на ЕС.

Както подчерта председателят на комисия CIVEX на КР Mark Speich (DE/ЕНП), на първото пленарно заседание на F4F, необходимостта от участие на местното и регионалното равнище в определянето на политиките на ЕС беше призната от Работната група по въпросите на subsidiарността и пропорционалността. Като член на предишната платформа REFIT и на новата платформа F4F КР последователно е призовавал за предприемането на активен подход към subsidiарността като начин да се гарантира адекватна добавена стойност на ЕС на всички етапи от разработването, приемането и прилагането на законодателството на ЕС. Г-н Speich изтъкна, че subsidiарността не означава по-малко Европа, а Европа, която постига резултати и поставя гражданите на първо място. Когато решенията се взимат възможно най-близо до гражданите и като се предоставя по-значима роля на регионите и градовете в процеса на вземане на решения на ЕС, законодателството на Съюза става по-ефективно и видимо.

Очаква се платформата да работи въз основа на годишна работна програма, в която се посочват конкретни теми, които изискват внимание от гледна точка на опростяването и намаляването на ненужните разходи.

RegHub 2.0

[Мрежата от регионални центрове за преглед на изпълнението на политиките на ЕС \(RegHub\)](#) беше създадена вследствие на окончателния доклад и препоръките на [Работната група по въпросите на субсидиарността, пропорционалността и принципа „правим по-малко, но по-ефективно“](#) като двегодишен пилотен проект с решение на Бюрото на Комитета на регионите (КР) от октомври 2018 г.

През октомври 2020 г. Комитетът одобри продължаването на този проект под формата на RegHub 2.0 и приветства нови членове, с което мрежата нарасна до 46 членове³⁰. Обратната информация относно изпълнението на политиките на ЕС на местно и регионално равнище, получавана чрез RegHub, отразява субсидиарността (пропорционалността и предоставената компетентност) в системата на многостепенно управление в ЕС. Това е пряко свързано с концепциите за субсидиарност, активна субсидиарност и многостепенно управление, както и с възприемането на способността на RegHub да допринася за по-доброто интегриране на мненията и опита на местните и регионалните власти в процеса на определяне на политиките на ЕС.

Основните цели на RegHub са следните:

- ✓ да предоставя обратна информация за изпълнението на политиките на ЕС на местно и регионално равнище;
- ✓ да гарантира по-голямо участие на местните и регионалните субекти на ранен етап в процеса на определяне на политиките на ЕС;
- ✓ да акцентира върху подобряването на съществуващите политики на ЕС и тяхното изпълнение на местно и регионално равнище;
- ✓ да насърчава опростяването и обмена на опит между регионите в изпълнението и по-нататъшното развитие на политиките на ЕС.

Регионални центрове

- ✓ да действа като точки за контакт за съответните институции и организации, участващи в изпълнението на политиките на ЕС;
- ✓ да предоставя обратна информация за изпълнението на политиките на ЕС на местно и регионално равнище.

Като конкретен резултат от работата на RegHub Европейската комисия реши да отреди на мрежата важна роля в новата си платформа „Готови за бъдещето“ и я включи като една от подгрупите на платформата.

През септември 2020 г. секретариатът на RegHub публикува своя [EVALUATION REPORT: Network of Regional Hubs for EU – Policy Implementation Review](#) ([ДОКЛАД ЗА ОЦЕНКА: Мрежа от регионални центрове за преглед на изпълнението на политиките на ЕС](#)).

³⁰ [new-reghub-2-0-members.pdf \(europa.eu\)](#).

6. Заключение и перспективи

КР е силно ангажиран със своите отговорности за наблюдение на субсидиарността по силата на Договора от Лисабон и поради това продължава усилията си, за да осигурява ефективно прилагане на принципа на субсидиарност и да допринася за изграждането на култура на субсидиарност в рамките на ЕС. Комитетът е ангажиран също и с изпълнението на препоръките на [Работната група по въпросите на субсидиарността, пропорционалността и принципа „правим по-малко, но по-ефективно“](#), които ще насърчат приобщаващ и конструктивен подход към наблюдението на субсидиарността и пропорционалността в рамките на Европейския съюз и изтъкват значението на местното и регионалното равнище в процеса на определяне на политиките на ЕС.

В тази връзка КР възнамерява да продължи работата си за насърчаване на прилагането на тези принципи и препоръки през 2021 г. КР и Координационната група по въпросите на субсидиарността ще продължат да проучват начини за повишаване на осведомеността, подобряване на работните методи и увеличаване на добавената стойност на действащата рамка на КР за наблюдение на субсидиарността.

Тъй като подходът на „активна субсидиарност“ изисква участие на всички съответни субекти в процеса на вземане на решения на ЕС, КР ще продължи своите усилия за насърчаване на партньорски подход между всички институционални, национални и поднационални участници в съответствие с принципа на многостепенно управление.

С поглед към 2021 г. приоритетите на КР за периода 2020—2025 г.³¹ показват ясно, че Комитетът ще извърши „щателен преглед на новите политически инициативи на ЕС, за да се гарантира, че те включват **териториалното измерение** и отговарят на **изискването за добавена стойност на ЕС**, в съответствие с препоръките на **Работната група по въпросите на субсидиарността, пропорционалността и принципа „правим по-малко, но по-ефективно“** и **„Насоките за по-добро регулиране“**.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ:

Членовете на Бюрото се приканват да се запознаят с настоящия годишен доклад.

³¹ [Резолюция на Европейския комитет на регионите — Приоритетите на Европейския комитет на регионите за периода 2020—2025 г. — Европа по-близо до хората чрез своите села, градове и региони.](#)