



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 2.10.2013 г.
COM(2013) 685 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

**Пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT): резултати и
следващи стъпки**

Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите

Пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT): резултати и следващи стъпки

I. Въведение

Регулирането е съществена част от съвременното общество и доброто управление. Регулирането на равнище ЕС има добавена стойност в области като конкуренцията, търговията и вътрешния пазар, за да се установят равнопоставени условия на конкуренция, които създават възможности за предприятията, работниците и потребителите. То също така защитава здравето и безопасността на гражданите, потребителите и работниците. Законодателството на ЕС създава обща рамка, като замества или хармонизира на двадесет и осем различни национални законодателства. То позволява на държавите — членки на ЕС, да работят заедно, за да гарантират основните права и свободи или да създават възможности, които са трансгранични по своя характер, като тези, предоставени от интернет или мобилността на работната сила, и за да намират разрешения на проблемите, които надхвърлят националните граници, сред които са изменението на климата, замърсяването на околната среда и заплахите за здравето на животните и растенията. Правната и институционална рамка, в която Комисията и Съдът на Европейския съюз следят за прилагането на правото, гарантира на държавите членки, че законодателството на ЕС се прилага правилно в целия ЕС. В същото време регулирането на равнище ЕС често е обвинявано, че включва прекалено много изисквания, които задушават предприятията, и по-специално най-малките предприятия¹.

В отговор на тези опасения през последните няколко години Комисията положи съгласувани усилия за рационализиране на законодателството и намаляване на регулаторната тежест. От 2005 г. насам Комисията одобри 660 инициативи, насочени към опростяване, кодификация или преработване². Над повече от 5 590 правни акта

¹ Вж. също: резултатите от последния Стандартен Евробарометър: 74 % от европейците смятат, че ЕС генерира прекалено много бюрократични формалности.

Въпрос QA16.4 на стр. 59: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_anx_en.pdf

² *Кодификацията* е процес, при който един законодателен акт и всички негови изменения се обединяват в един единствен нов акт. Преработването е сходно с кодификацията, доколкото обединява в един единствен нов акт даден законодателен акт и всички негови изменения, но за разлика от кодификацията, преработването включва нови промени в съдържанието, тъй като по време на подготовката на преработения текст се правят промени в първоначалния акт. И в двата случая новият акт преминава през целия законодателен процес и заменя кодифицираните актове.

бяха отменени. Новата законодателна рамка за продукти води до значимо опростяване на нормативната уредба и намалява тежестта за предприятията в много области — селското стопанство, статистиката, здравето на животните и растенията, ДДС, транспортът, обществените поръчки и годишните отчети са една малка част от тях. В политиката в областта на околната среда са приети рамкови директиви относно водата, въздуха, емисиите от промишлеността и отпадъците, с което се намалява броят на директивите във всяка област и се осигурява гъвкавост при прилагането. Директивите за здравословни и безопасни условия на труд позволяват на държавите членки да предвидят определена гъвкавост в полза на малките предприятия.

Начинът, по който понастоящем Комисията подготвя правни актове, е променен значително. В рамките на Комисията систематично се прилагат оценки на въздействието и консултации със заинтересовани страни. Намаляването на бюрократичните формалности надхвърли заложената в Програмата за действие за намаляване на административната тежест цел от 25 %. Принципите и практиките на интелигентното регулиране мотивират целия цикъл на работа на Комисията. Този процес обаче се нуждае от постоянно обновление, да запази своята динамика. Интелигентното регулиране е продължителен процес, а не еднократно действие. Осигуряването на законодателство на ЕС, което е подходящо за постигане на поставените цели, е от съществено значение за постигането в Европа на повече растеж и работни места. Поради това Комисията инициира през декември 2012 г. Програма за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT)³. REFIT е израз на ангажимента на Комисията към проста, ясна, стабилна и предвидима регулаторна рамка за предприятията, работниците и гражданите. REFIT е програма за преглед на цялото съществуващо законодателство на ЕС, за да се установи наличието на административна тежест, несъответствия, пропуски или неефективни мерки и да се формулират необходимите предложения за последващи действия във връзка с констатациите от прегледа.

Настоящото съобщение излага резултатите от прегледа, публикуван от Комисията през август 2013 г.⁴. То набелязва областите, в които Комисията ще предприеме действия и случаите, в които с оглед на регулаторната пригодност тя е решила, че не е необходимо да се предприемат действия за момента. То посочва предизвикателствата, срещнати в хода на първия етап на изпълнение на програмата REFIT и представя перспектива за следващите стъпки. Приложението излага мерките за регулаторна пригодност, които са в процес на изпълнение, или които са предложени на съзаконодателите.

³ COM(2012) 746 final.

⁴ SWD(2013) 401 final.

II. REFIT- резултати от прегледа

Прегледът показва, че през последните години Комисията е направила много за това законодателството да постига целите си, за неговото опростяване и за намаляване на разходите. Някои инициативи са в сила, докато на други предстои да бъдат приети от съзаконодателя. Прегледът също така посочи областите, в които е нужно по-нататъшно законодателно преразглеждане (консолидация, опростяване), и областите, в които е необходим допълнителен анализ (оценка и проверки за пригодност) с оглед на подготовката за преразглеждане на нормативната уредба.

1. Досегашен напредък и постижения

Резултатите показват ясно, че принципите на интелигентното регулиране са интегрирани в разработването на политики във всички области и че инструментите за интелигентно регулиране (оценка на въздействието, консултации със заинтересованите лица и оценка) се прилагат последователно във всички области на политика.

Инструментите за интелигентно регулиране са неразделна част от цикъла на формулиране на политики. Днес почти всички предложения от Комисията, които има вероятност да окажат значително въздействие, са придружени от оценка на въздействието и все повече се обръща внимание на последващата оценка на политиките.⁵ Между 2010 г. и 2012 г. Комисията извърши 340 обществени консултации и множество консултации със социалните партньори, за да събере становища на граждани, социалните партньори и други заинтересовани страни в стопанските среди и гражданското общество и да използва техните коментари в процеса на разработване и преразглеждане на политиките.⁶

През последните десет години Комисията инициира важни реформи на политиките, част от които бяха насочени към значително опростяване и намаляване на регулаторната тежест. Примери за това са посочени по-долу.

⁵ 29 % от регламенти, подложени на преглед, са оценени, 13 % са в процес на оценка и за 19 % е планирано да бъдат оценени.

⁶ Качеството на системата на Комисията за оценка на въздействието е широко признато. [виж напр.: ОИСР, 2011 г., 'Sustainability in Impact Assessments — A review of Impact Assessment Systems in selected OECD Countries and the European Commission' („Устойчивост в оценките на въздействието — преглед на системите за оценка на въздействието в избрани държави от ОИСР и Европейската комисия“); Европейски парламент 2011 г., 'Comparative study on the purpose, scope and procedures of impact assessments carried out in the Member States of the EU' („Сравнително проучване на целта, обхвата и процедурите на оценка на въздействието, провеждани в държавите — членки на ЕС“); CEPS/University of Exeter, 2012 г., 'Regulatory Quality in the European Commission and the UK: Old questions and new findings' („Качеството на регулаторната рамка в Европейската комисия и Обединеното кралство: стари въпроси и нови констатации“); Европейска сметна палата, Специален доклад №3/2010 „Оценка на въздействието в институциите на ЕС — подпомага ли тя вземането на решения?“]

Директивата за услугите доведе до промени в националното законодателство за премахване на стотици дискриминационни, необосновани или непропорционални национални изисквания. Разрешителните режими бяха опростени в ключови отрасли на услугите, като търговията, регулираните професии, строителството, туризма и др. Комисията работи с държавите членки за премахване на пречките пред трансграничното предоставяне на услуги с цел да осигури амбициозно прилагане, както е заложено в съобщение от 2012 г.⁷ Освен това Комисията продължава своята работа по отношение на дейностите на регулираните професии с оглед укрепване на свободата на установяване в този сектор.⁸

Съществени ползи и икономии ще донесе пакет от мерки за реформиране на патентната система, който създава единна патентна защита и Единен патентен съд. Административните разходи за предоставяне на единна патентна защита в почти всички държави членки ще бъдат намалени с до 80 %. Съществуването на Единния патентен съд означава, че предприятията могат да избегнат сегашната ситуация, при която се водят съдебни дела в няколко държави членки.

Кодексът на шенгенските граници и Визовият кодекс в значителна степен улесниха стопанската дейност и пътуването, като създадоха пространство без вътрешни граници, в което граждани, бизнесмени и туристи могат да се движат свободно, без да бъдат подлагани на гранични проверки. От 1985 г. насам това пространство постепенно се разширява и днес обхваща почти всички държави от ЕС и няколко асоциирани държави извън ЕС.

В областта на предприятията и промишлеността, например, новите регламенти по отношение на селскостопанските и горските превозни средства, лекотоварните автомобили и метрологията отмениха съответно 24, 15 и 8 директиви.

В областта на околната среда Рамковата директива за водите намали броя на директивите относно водите от 18 на 9. Заедно с Европейската информационна система за водите (WISE) тя също опрости и ограничи изискванията за докладване. Директивата относно емисиите от промишлеността от 2010 г. представлява голямо усилие за консолидация, в резултат на което бяха отменени седем секторни директиви. Новата директива намалява административната тежест с около 30 милиона евро годишно посредством комбинирана схема за издаване на разрешителни и с 2 милиона евро годишно посредством рационализиране на докладването и мониторинга.

⁷ Директива 2006/123/ЕО

⁸ Съобщение на Комисията относно оценка на достъпа до регулираните професии и придружаващ работен документ на службите на Комисията относно резултатите от партньорската оценка по отношение на правната форма, притежаването на дялове и акции и изискванията относно тарифите, 2 октомври 2013 г.

Комисията се ангажира с амбициозна програма за действие за намаляване на бюрократичните формалности. Между 2007 г. и 2012 г. Програмата за действие за намаляване на административната тежест постигна намаление с 25 % в 13 приоритетни области, които се равняват на икономии в размер на 30,8 милиарда евро, а все още предстои да бъдат приети от съзаконодателя мерки за допълнителни икономии в размер на 5 милиарда евро⁹. Самата Комисия надхвърли поставената цел, като представи предложения, които имат потенциал за намаляване на административната тежест в размер на близо 41 милиарда евро (33 %). Част от този потенциал, която по приблизителни оценки възлиза на над 3 милиарда евро, бе загубена в законодателния процес, тъй като предложенията на Комисията бяха изменени. Насърчаването на електронното фактуриране в областта на ДДС, както и освобождавания или специални режими за МСП в областите на счетоводството, отпадъците от електронно оборудване и статистическите данни относно търговията в рамките на ЕС бяха сред главните постижения на програмата. Съгласно програмата REFIT Комисията проверява заедно с държавите членки дали тези икономии са реализирани в пълен размер от предприятията по места. По този начин Комисията може да прецени как най-добре да продължи с намаляването на бюрократичните формалности.

ДДС — директивата относно издаването на фактури значително намалява бюрократичните формалности, като позволява електронното фактуриране да бъде третирано наравно с фактурите на хартиен носител. Митническият кодекс на Съюза също предвижда прилагането на нови електронни процедури.

Консултацията с МСП за десетте най-обременяващи законодателни акта на ЕС доведе до включване на приоритетите на МСП в дневния ред на Комисията за регулаторна пригодност на законодателството. Определени са последващи действия в непосредствен отговор на опасенията на МСП.¹⁰

Водеща роля в програмата REFIT имат действията за намаляване на регулаторната тежест върху МСП.¹¹ На 18 юни Комисията прие своето Съобщение относно

⁹ Тези икономии обхващаха именно намалените разходи за инспекция на предлагането на пазара на плодове и зеленчуци (970 млн. евро), освобождаването на микропредприятията от счетоводните директиви и по-нататъшното модернизиране на цялостния режим (6,471 млн. евро), опростяването на докладването на изменения на лекарства, фармакологичната бдителност и заявленията за клинични изпитвания (368 млн. евро), намаляване на статистическите изисквания в търговията в рамките на ЕС, селското стопанство, промишленото производство и т.н. (330 млн. евро), електронното фактуриране в областта на ДДС, опростените възстановявания, обслужването на едно гише, специалните разпоредби за МСП и продажбите от разстояние (26 000 млн. евро). Тези примери се отнасят до тежестта, изчислена въз основа на предложението на Комисията.

¹⁰ Вж. Последващи действия на Комисията относно консултацията с МСП за десетте най-обременяващи законодателни акта на ЕС в документи COM (2013) 446 final и SWD(2013) 401 final.

¹¹ Виж също COM(2011)803 и COM(2013)122.

последващите действия след консултацията с МСП за десетте най-обременяващи законодателни акта на ЕС. Най-обременяващи законодателни актове на ЕС, идентифицирани чрез тази консултация, се отнасят до следните области: химикали (REACH), управлението на ДДС, безопасност на потребителските продукти, здравословни и безопасни условия на труд, способността на квалифицираните специалисти да работят в целия ЕС, движението и третирането на отпадъци без увреждане на околната среда, достъп до основни пазари на обществени поръчки, автомобилен превоз на стоки и Директивата за защита на данните.

За шест от гореспоменатите законодателни мерки, попаднали сред десетте най-обременяващи законодателни акта на ЕС, Комисията вече направи предложения за опростяване до Парламента и Съвета. Те включват опростяване за МСП във връзка със защитата на данните, командироването на работници, безопасността на потребителските стоки, обществените поръчки, професионалните квалификации и контролните уреди за регистриране на данни за движението (тахографи) при автомобилния транспорт. Още две предложения предстои да бъдат представени тази година (относно стандартната декларация за ДДС, която улеснява спазването на нормативната уредба от предприятия с дейности в няколко държави членки и относно инспекциите и контрола върху превози на отпадъци). Комисията се надява, че те ще бъдат приети бързо.

В рамките на настоящата правна рамка се правят други изменения. Например таксите за МСП по REACH бяха намалени от 35 % до 95 % за средни, малки и микропредприятия, а Европейската агенция по химикалите назначи „Посланик“ за МСП.

2. Предложения до съзаконодателя

На съзаконодателя са представени важни законодателни инициативи за опростяване и намаляване на административната тежест за предприятията. Общо 21 предложения за опростяване и намаляване на административната тежест предстои да бъдат разгледани в законодателния процес. Те включват предложения в областта на здравето на растенията и животните, селскостопанските субсидии за дребни земеделски стопани, безопасността на потребителските продукти и надзора на пазара, обществените поръчки, общата консолидирана основа за облагане с корпоративен данък, клиничните изпитвания на лекарствени продукти, пакетните туристически пътувания, ваканции и обиколки и в областта на автомобилния транспорт (тахографи).

Предложеното преразглеждане на Директивата за клиничните изпитвания ще създаде единен набор от правила — спонсорите ще кандидатстват чрез единен портал и ще представят единен набор от документация (обслужване на едно гише).

Предложенията на Комисията относно здравето на животните, здравето на растенията, растителните репродуктивни материали и официалния контрол ще доведат до отмяна съответно на 37, 7, 12 и 10 правни акта. Това ще доведе до създаване на по-гъвкава рамка и откриване на нови възможности за намаляване на бюрократичните формалности, напр. премахване на двойното обявяване на болести пред ЕС и международни организации, търговия в рамките на ЕС с някои животни и продукти без сертификати, доброволни механизми за по-висока биосигурност в земеделските стопанства, които предотвратяват разпространението на болести, прехвърляне на отговорността за регистрация на сортове и растителни паспорти върху частния сектор и подобряване на основано на оценка на риска определяне на приоритетите на официалния контрол.

Предложението на Комисията за обща консолидирана основа за облагане с корпоративен данък има за цел въвеждането на незадължителна система с общ набор от правила в ЕС за изчисляване на основата за облагане с корпоративен данък на предприятия, извършващи дейност на вътрешния пазар. Системата ще предложи на трансграничните дружества възможността да подават единна консолидирана данъчна декларация до една администрация за цялостната си дейност в рамките на ЕС. Изчислено е, че сегашните разходи за спазване на нормативната уредба могат да бъдат намалени със 7 % и общата консолидирана основа за облагане с корпоративен данък ще спести на предприятията 750 милиона евро посредством по-ниски разходи за спазване на нормативната уредба и 1 милиард евро посредством по-ниски разходи за трансгранично разрастване на дейността на предприятията.

През декември 2011 г. Комисията предложи преразглеждане на режима на обществените поръчки. Някои от предложените промени ще имат пряко въздействие върху достъпа на МСП до обществени поръчки, включително концесии. Преразглеждането съдържа разпоредби, с които да се наложи приемането на собственоръчни декларации за целите на подбора (само спечелилият участник ще трябва да представи пълни доказателства), и разпоредба, задължаваща възлагащите органи да прилагат пропорционални критерии за подбор при проверката на финансовото състояние на участниците в търга. Предложението на Комисията предвижда постепенен преход към електронни обществени поръчки. Дружествата ще могат да преглеждат обявленията за обществени поръчки онлайн и да подават офертите си по електронен път, което ще опрости процеса и ще увеличи прозрачността. Що се отнася до предложението относно тахографа в автомобилния транспорт, Парламентът и Съветът са постигнали съгласие и се очаква предложението относно обществените поръчки да бъде прието скоро.

3. Нови инициативи и подготовка за следващия кръг на регулаторната реформа

Същевременно прегледът показва, че потенциалът за опростяване и намаляване на административната тежест не е изчерпан. По-нататъшни действия, за да се гарантира, че регулирането от страна на ЕС е подходящо за постигане на целта си, ще бъдат

предприети чрез опростяване и/или консолидиране на съществуващото законодателство. Освен това в отговор на препоръките от оценката, насочени към допълнително намаляване на регулаторната тежест в съответните области, ще бъдат представени 23 нови законодателни инициативи за опростяване и намаляване на регулаторната тежест, които са изброени в приложението. Сред включените мерки са:

- Изменение и консолидиране: Вследствие от проверката за пригодност и в зависимост от резултатите от консултациите със социалните партньори ще бъде обмислено консолидирането на три директиви в областта на информирането и консултирането на работниците. Редица съществуващи регламенти относно статистиката ще бъдат интегрирани в един рамков регламент относно бизнес статистиката. Осем директиви в областта на дружественото право ще бъдат кодифицирани в една директива. Ще бъде предложена стандартна декларация за ДДС във всички държави членки. Единадесет зоотехнически законодателни мерки ще бъдат преработени и 26 регламента относно търговията ще бъдат кодифицирани.
- Оценки и проверки за пригодност: Важен резултат от прегледа е набелязването на области, които се нуждаят от оценка с оглед по-добро определяне на начина за намаляване на регулаторната тежест, така че целите на политиките на ЕС да бъдат постигнати на най-ниска цена и да бъдат извлечени най-големи ползи от регулирането на равнище ЕС. Шестнадесет такива оценки и проверки за пригодност са в процес на извършване и са посочени в приложението. С цел подготвяне на бъдещи законодателни инициативи за намаляване на регулаторната тежест през 2013 и 2014 г. ще бъдат започнати 31 оценки, проверки за пригодност и други проучвания. Това включва седем нови проверки за пригодност на законодателството във връзка с химикалите, които не са обхванати от REACH, Натура 2000¹², екомаркировката на ЕС, схемата за управление на околната среда и одитиране (СУОСО), законната миграция, правата на потребителите и рекламата, както и на общото законодателство в областта на храните. Оценки, съсредоточени върху регулаторната пригодност, са планирани специално във връзка с нормативната уредба за здравословни и безопасни условия на труд, Директивата за правото на неприкосновеност на личния живот и електронни комуникации, Регламента за сливанията, Директивата относно наетите чрез агенции за временна заетост работници, Директивата относно машините, Директивата относно оценката и управлението на шума в околната среда, Директивата за средствата за правна защита в областта на обществените поръчки и режима на акцизите. Комисията също така

¹² Директива 92/43/ЕО и Директива 2009/147/ЕО: Тази проверка за пригодност ще бъдат проведена в допълнение към оценката, изисквана съгласно законодателството, при спазване на сроковете, определени в директивите.

започва да планира оценка на съгласуваността на всички нови разпоредби на ЕС в сектора на финансовите услуги. Продължава работата по разработването и изпълнението на изискванията за безопасност на въздухоплаването в нетърговския сектор. До края на 2014 г. Комисията ще изготви или ще започне да изготвя 47 оценки, проверки за пригодност или други доклади с оглед намаляване на регулаторната тежест. Особени усилия се полагат в следните области: околна среда (12 инициативи), предприятия и промишленост (8 инициативи) и заетост (5 инициативи).

Цялото законодателство в областта на здравословните и безопасни условия на труд (Директива 89/391/ЕИО и свързаните с нея 23 директиви) в момента е подложено на пълна оценка, която ще включи специални консултации със социалните партньори (синдикати и организации на работодателите), сред които ще има и организации, представляващи МСП. Заключениета от тази последваща оценка ще бъдат на разположение преди края на 2015 г. Държавите членки ще допринесат за тази оценка с доклади за изпълнението до декември 2013 г.

В рамките на програмата REFIT Комисията прави преглед на политиката на ЕС за отпадъците и свързаното с нея законодателство, който преглед следва да приключи през 2014 г. В началото на 2014 г. Комисията ще организира семинар за обсъждане на проблемите, които МСП посочват във връзка със законодателството на ЕС за отпадъците. Комисията ще работи с държавите членки и заинтересованите страни по съставянето на практически насоки и предоставянето на съвети. Комисията ще предприеме действия за увеличаване на участието на МСП в Европейската платформа за ефективно използване на ресурсите.¹³

4. Оттегляне на законодателни предложения и отмяна на правни актове

Прегледът също така определи шест области, в които понастоящем се извършва подготвителна работа, но в които Комисията реши, че няма да представи предложения. Сред тях са инициативи в областта на безопасните и здравословни условия на труд за фризьори; мускулно-скелетните смущения, екраните, тютюневия дим в околната среда, канцерогените и мутагените (в някои области оценките още не са приключили)¹⁴.

¹³ http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/re_platform/

¹⁴ В случаите, когато социалните партньори са съгласни, че е необходимо законодателство, Комисията е длъжна да направи оценка на споразуменията и да информира социалните партньори за своето решение. Комисията ще продължи своята оценка на споразумението на социалните партньори относно защитата на безопасните и здравословни условия на труд във фризьорския сектор. По време на настоящия мандат Комисията няма да представи законодателно предложение за изпълнение на това споразумение.

Съществува също така законодателство, чиято необходимост с течение на времето е отпаднала. Комисията планира да предложи това законодателство да бъде отменено. Планирани са 9 предложения за отмяна на законодателство. Тези предложения включват законодателство в следните области: насърчаване на чисти и енергийно ефективни пътни превозни средства, снабдяване със суров нефт и петролни продукти, класифициране, опаковане и етикетиране на опасни препарати и статистически данни за стоманата. Освен това Комисията ще предложи оттеглянето на редица предложения. Сред седемте предложения, определени в тази категория, са предложението за достъп до правосъдие в областта на околната среда¹⁵, предложението за директива за опростяване на свързаните с ДДС задължения, предложението относно статута на европейско частно дружество¹⁶, Регламентът за статистическите данни относно стоманата и предложението относно последващо оборудване с огледала на тежкотоварни превозни средства.

III. Отговор на предизвикателството за регулаторна пригодност — нови хоризонтални действия

Прегледът допринесе за определянето на конкретни законодателни и подготвителни действия. Той също така изтъкна много предизвикателства по пътя към регулаторната пригодност, които изискват нов начин на мислене относно хоризонтални подходи към регулаторната пригодност. Тези предизвикателства засягат всички институции на ЕС и държавите членки и намирането на решения изисква съвместни усилия. Те включват:

1. Работа в законодателната рамка

Като се има предвид, че законодателният процес на ЕС е дълъг и че заинтересованите страни предпочитат регулаторната стабилност пред честото преразглеждане на законодателство, трябва да се изследва цялостно потенциалът за намаляване на административната тежест без изменение на законодателството. Въпреки че понастоящем административната тежест се изчислява систематично при оценките на въздействие, важно е да се разглеждат административните изисквания (напр. доклади, разрешения, инспекции и такси) на етапа на прилагане от страна на държавите членки и да се намалява административната тежест, когато е възможно. Повече може да се направи за улесняване на достъпа до полезна информация относно нормативната уредба (национална и на ЕС).

¹⁵ Комисията ще разгледа алтернативни начини за изпълнението на своите задължения съгласно Конвенцията от Орхус и в очакване на решение на Съда на ЕС извършва оценка на въздействието.

¹⁶ Комисията обмисля да представи ново предложение.

Например що се касае до докладването, Комисията систематично ще установява характера, обхвата и честотата на задълженията за докладване в законодателството, включително в законодателството за прилагане, и ще го преразглежда редовно, за да установи възможности за намаляване на тези задължения. Държавите членки ще бъдат приканени да дадат своя принос за инициативата чрез предоставяне на информация относно начина, по който те са транспонирали набора от изисквания за докладване във вътрешното право. Един пилотен проект в областта на пречистването на градските отпадъчни води¹⁷ е вече в напреднал стадий на равнище ЕС и на национално равнище. Работата по този проект ще продължи през 2014 г. и неговият пример ще бъде използван и в други сектори, ако е целесъобразно. Той се основава на подобно изменение на задълженията за докладване в законодателството в областта на водите, качеството на въздуха и опазването на природата.

В съответствие с наскоро приетия план за действие за „Вашата Европа“¹⁸ Комисията, в сътрудничество с държавите членки, продължава да развива портала „Вашата Европа“ като единен портал за цялата информация, от която МСП и гражданите се нуждаят във връзка с техните права и възможности в рамките на единния пазар. Целта е да се подобри качеството на информацията и по-специално да се засилят връзките със съдържанието, налично на национални портали. Освен това Комисията ще насърчава използването на онлайн информация в други области като ДДС.

Трябва също да се положат по-големи усилия за сътрудничество с държавите членки в подготовката по прилагането на правото на ЕС. В бъдеще всяко предложение на Комисията следва да бъде придружено от план за прилагане и рамка за оценка, съдържаща целите и показателите за мярката и предложен график за мониторинг и оценка на резултатността на мярката. Комисията вече се ангажира да работи с държавите членки по време на етапа на транспониране с цел да улесни обмена на добри практики и да подкрепи други мерки, изложени в плановете за прилагане. За държавите членки ще бъде важно да изградят необходимия капацитет за мониторинг на прилагането. Комисията желае да подпомогне този процес.

¹⁷ Пилотният проект за създаване на структурирана рамка за прилагане и информиране във връзка с Директивата за пречистването на градските отпадъчни води има за цел да намали задълженията за докладване, като същевременно увеличи прозрачността за състоянието на прилагането и достъпа на гражданите до информация за околната среда в реално време.

¹⁸ Съобщение на Комисията „Увеличаване на правата на предприятия и гражданите в единния пазар на Европа: план за действие за укрепване на „Вашата Европа“ в сътрудничество с държавите членки“, COM(2013) 636 final от 17.9.2013 г.

Комисията ще предприеме целенасочени действия за улесняване на изпълнението на нови задължения, особено в областите от особена важност за МСП. Например, една успешна инициатива в областта на безопасността на храните и фуражите, здравето на животните и хуманното отношение към тях, наречена „По-добро обучение за по-безопасни храни“, редовно предоставя обучение на служители на държавите членки относно ключовите елементи на новото законодателство и практическите начини за прилагането на тези елементи по по-добър и лесен начин. Тъй като инициативата се основава на принципа „обучение на обучаващи“, тези служители от своя страна обучават други участници, като по този начин се умножават благоприятните ефекти. Друг пример е предвидената за 2015 г. инициатива, която ще подпомага МСП и ще предоставя отговори на въпроси, които ги вълнуват във връзка с прилагането на изискванията на Регламента на ЕС относно предоставянето на информация за храните на потребителите, като по този начин ще осигури достъп до цялата съответна информация. Подобен подход може да бъде приложен и към предлагането на пазара на хомеопатични продукти и традиционни растителни лекарствени продукти.

Комисията също така предприема действия по други предложения, получени от МСП в контекста на консултацията с МСП за десетте най-обременяващи законодателни акта на ЕС¹⁹. Сред тях са предоставянето на насоки относно материали, влизащи в контакт с храни²⁰, и МСП-тестовете при оценките на въздействието на правилата за прилагане относно предоставяне на информация за храните на потребителите²¹.

Ако е необходимо законодателно изменение, възможността за въвеждане на ускорени процедури може да се разгледа с Парламента и Съвета, така че да има възможност за бързи действия. Също така е необходимо да се постигне напредък със съзакондателя за намиране на начини за модернизиране на законодателния процес, като се използват по-широко консолидирани текстове в процеса на приемане на законодателни актове.²² По този начин ще бъдат намалени обемът и броят на актовете, ще се опрости правото на ЕС и ще се подобри достъпът до него.

¹⁹ Тези действия са посочени подробно по области на политиката в SWD(2013)401 final.

²⁰ Регламент (ЕО) № 1935/2004.

²¹ Регламент (ЕС) № 1169/2011

²² Понастоящем предложенията за изменения се приемат като изменения на съществуващи актове, а консолидираните версии на всички езици се разработват след приемането на акта. В момента тече процес на обсъждане относно опростяването на този процес чрез използването на консолидирани текстове в процеса на приемане на актове.

Комисията ще продължи обсъжданията с Европейския парламент и със Съвета във връзка с използването на консолидирани текстове като ефективен начин за намаляване на обема на правото на ЕС.

2. Взискателност при регулаторната оценка

Прегледът посочи, че оценките не винаги се съсредоточават с достатъчна взискателност върху аспекти на регулаторната пригодност. Когато се извършва оценка на регулаторната пригодност, съществува тенденция да се отдава предимство на съществуващото положение. Трябва да се обръща повече внимание на това дали са постигнати целите по най-ефикасен и най-ефективен начин. Това изисква повзискателен подход към оценката на ползите, разходите и тежестите и към търсенето на становища от заинтересованите страни.

Това е предизвикателство. Съществуват методологически трудности по отношение на оценката на разходите и ползите, както и на кумулативното въздействие на нормативната уредба. Трудно е да се изчислят напълно разходите и ползите от регулирането, както и да бъдат взети предвид разнообразни регулаторни въздействия, които могат взаимно да се подкрепят, да си противостоят или да си противоречат. Необходими са допълнителни усилия в тази област, включително по-тясно сътрудничество между Комисията и държавите членки, които са изправени пред сходни предизвикателства в практиката си по извършване на оценки.

С цел да установи, оцени и, където е възможно, количествено измери кумулативните разходи, свързани със спазването на законодателството на ЕС, Комисията извърши през 2012 г. оценка на кумулативните разходи от законодателната тежест за сектора на стоманодобива и добива на алуминий. При оценката на въздействията от законодателството на ЕС върху действителните разходи се вземат под внимание всички разходи, които възникват за въпросния сектор.

Достъпът до данни относно разходите и ползите представлява проблем. Действителните разходи/ползи в резултат от прилагането зависят от избора на варианти от страна на държавите членки при транспонирането на законодателството на ЕС. Необходимо е чрез сътрудничество да бъдат установени приоритетните области, в които е оправдано значителното усилия за събиране на такива данни.

И накрая, по-голямо внимание трябва да бъде отделено на оценяването на съответствието на националните правни актове за транспониране с правото на ЕС. Това следва да бъде отправна точка за извършването на оценка. Също така сигналите, идващи от правоприлагането, трябва да бъдат разгледани в процеса на оценка²³.

²³ Инструменти на Комисията като СОЛВИТ и „Вашата Европа — Съвети“ разполагат с бази данни, които могат да предоставят полезни насоки.

Комисията ще преразгледа и засили своята рамка за оценка, включително като определи минимални изисквания относно честотата и обхвата на оценките²⁴, стимулира участието на заинтересованите страни в оценката и оценката на въздействието и извърши преки консултации със заинтересованите страни за установяване на областите за оценка на основание на опита от Консултацията с МСП за десетте най-обременяващи законодателни акта на ЕС. Комисията също ще гарантира, че е налице взаимно обогатяване между областите на политиката и становищата на различните заинтересовани страни, ще се погрижи при оценките да бъде обърнато внимание на въпросите как и до каква степен целите на намесата са изпълнени, като се позовава в това отношение на официалните цели и очаквания/прогнози, определени във всяка придружаващата оценка на въздействието (доколкото те са на разположение и са все още уместни след значителни изменения, направени от законодателя). Повтарящите се проблеми в правоприлагането (отразени например в жалби и съдебната практика), следва да бъдат част от този процес на оценка. . Комитетът по оценка на въздействието систематично ще взема предвид резултатите от оценките в своите прегледи на качеството. Докладите за оценка на въздействието включват стандартно резюме от две страници с цел да бъде улеснено установяването на ключовите резултати от оценката на въздействието, включително очакваните ползи и разходи.

В контекста на програмата за намаляване на административната тежест (ABR +) ще бъде установено как планираните намаления са се проявили на място. Държавите членки и заинтересованите страни ще съберат количествени данни и ще обменят най-добри практики по отношение на ефективното намаляване на регулаторната тежест при прилагането на дванадесет приоритетни мерки. Този процес следва да съдейства за по-нататъшното разработване на методологии и практика за оценка на разходите и ползите от регулирането.

3. Установяване на критерия за регулаторна пригодност в цикъла за вземане на решения

Интелигентното регулиране е начин за работа, а не еднократна инициатива. То трябва да бъде тясно интегрирано в работната програма на Комисията и цикъла на стратегическо планиране (планове за управление, годишни доклади за дейността). За 42 % от нормативната уредба, подложена на преглед по програмата REFIT, е направена оценка, планира се да бъдат оценени още 19 %. Този дял трябва да бъде увеличен, за да може извършването на оценки да се използва правилно за разработването на политики и за навременното откриване на регулаторни слабости. Освен това изработването на графика за оценките все още не е напълно хармонизирано с други важни елементи на регулаторния цикъл.

²⁴ Ще бъдат предприети действия в контекста на преразглеждането на насоките за оценки и оценки на въздействието в началото на 2014 г.

В своята годишна работна програма Комисията ще посочи всички законодателни инициативи по REFIT, включително оттеглянето на предложения, отмяната и консолидирането на законодателство. От 2014 г. нататък Комисията ще програмира своите оценки в рамките на програмата REFIT и ще включва годишния план за извършване на оценка като приложение в работната си програма. Комисията ще извършва проверки за пригодност във всички важни области на регулиране.²⁵ Редовното планиране на оценките ще даде възможност на участниците, включително предприятията, МСП и всички други заинтересовани страни да предлагат области, в които те виждат потенциал за извършване на проверки за пригодност.

4. Сътрудничество със законодателите на ЕС и държавите членки във връзка с регулаторната пригодност на правото на ЕС

Комисията не може да осигури регулаторната пригодност на правото на ЕС без тясно сътрудничество с другите институции на ЕС и държавите членки. При приемането им от съзаконателя инициативите на Комисията за опростяване или намаляване на регулаторната тежест невинаги биват запазвани в първоначалния си вариант. Комисията приветства създаването на капацитет за оценка на въздействието в Европейския парламент и призовава Европейския парламент и Съвета да извършват по-систематично оценка на въздействията от техните законодателни изменения. Това е необходимо, за да се гарантира, че в процеса за съвместно вземане на решения няма да бъде включена непредвидена регулаторна тежест. Освен това държавите членки в някои случаи добавят регулаторна тежест при въвеждането на правото на ЕС във вътрешното право или при неговото прилагане, понякога в противовес на усилията за опростяване, предприети на европейско равнище.²⁶

Стремешът на Комисията да намали регулаторната тежест е тясно свързан с пълното зачитане на принципите на пропорционалност и субсидиарност.²⁷ Усилията за намаляване на регулаторната тежест и за осигуряване на законодателство, което е пропорционално и зачита субсидиарността, са тясно свързани. Резултатите от тях се подкрепят взаимно. Ето защо с оглед на прегледа на законодателството на ЕС целите на програмата REFIT се пресичат с тези на държавите членки. Комисията и държавите

²⁵ Тези области ще бъдат определени през 2014 г.

²⁶ Виж напр.: „The Midas Touch: Gold-plating of EU employment directives in UK law“, London, Institute of Directors, юни 2013 г.

²⁷ „Субсидиарност“ е принципът, съгласно който дадено действие следва да се предприеме на равнището на управление, на което това действие е най-ефективно, което означава, че не трябва да бъдат предприети действия на равнище ЕС, ако това действие може да бъде предприето по-ефективно и ефикасно на международно, национално, регионално или местно равнище. Принципът на пропорционалност изисква действието, предприето на всяко равнище на управление, да бъде пропорционално на съответните цели и да не води до прекомерно регулиране.

членки споделят целта за законодателство на ЕС, което е подходящо за постигане на целите си, пропорционално и зачитащо напълно принципа на субсидиарност. Предложенията на държавите членки се обсъждат внимателно и по някои от тях ще бъдат предприети действия сега, а други ще бъдат включени в текущия процес по оценка на програмата REFIT.

За да проследява предложенията за регулаторна пригодност през целия законодателен цикъл, Комисията ще публикува годишно табло за REFIT с показатели за проследяване на напредъка на всички инициативи, предложени по програмата REFIT и за мониторинг на съдържанието на изменения, предприети на равнище ЕС, и на въздействието от прилагането на правото на ЕС от страна на държавите членки върху опростяването и намаляването на административната тежест. Таблото с показатели е предназначено за мониторинг на изпълнението на ангажиментите по програмата REFIT и за установяване дали инициативи за намаляване на нормативната тежест и за опростяване, предложени от Комисията, се поддържат в процеса на вземане на решения на равнище ЕС. Доколкото е налична информация от държавите членки относно прилагането на отделни мерки, тя ще бъде предоставяна на разположение.²⁸ Таблото с показатели ще посочва случаите, в които съзаконодателят се отклонява от предложение за опростяване, направено от Комисията, и в които прилагането на правото на ЕС от държавите членки добавя регулаторна тежест или не позволява на предприятията да се възползват изцяло от намаляването на нормативната тежест, предприето на равнище ЕС. Таблото с показатели ще предоставя възможност за обратна връзка и ще допринася за прозрачен диалог относно регулаторната пригодност с гражданите, държавите членки, предприятията, социалните партньори и гражданското общество. Посредством таблото с показатели ще бъде извършван мониторинг на напредъка във всички области, в които са направени предложения за опростяване и намаляване на регулаторната тежест. То ще включва и последващите действия по програмата „ABR плюс“, консултацията с МСП за десетте най-обременяващи законодателни акта на ЕС и действията, наблюдавани досега посредством таблото с показатели за МСП.

IV. Заключение и следващи стъпки

Съгласно програмата REFIT Комисията започна всеобхватен преглед на съществуващото законодателство и предложи последващи действия.

REFIT е непрекъсната програма. Картографирането и прегледът на законодателството ще се актуализират ежегодно оглед на определянето на нови мерки, предоставянето на

²⁸ Таблото с показатели за МСП, представено в SWD(2013)60, ще стане част от единно REFIT табло с показатели.

доклади и извършването на мониторинг относно инициативите, които вече са проведени или се провеждат.

Комисията очаква ползотворно сътрудничество с Европейския парламент и Съвета за бързо приемане на мерките за опростяване и намаляване на регулаторната тежест, които вече са предложени от Комисията.

Комисията ще продължи да си сътрудничи тясно с държавите членки и заинтересованите страни за събиране на становища и предложения относно регулаторната пригодност, които могат да бъдат разгледани в рамките на програмата REFIT, и за съвместна работа по подобряване на онези аспекти от програмата REFIT, които се нуждаят от допълнително обмисляне или съвместни действия.