



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 18.6.2014 г.
COM(2014) 368 final

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

**Програма за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT):
настояща ситуация и перспективи**

{SWD(2014) 192 final}

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

**Програма за пригодност и резултатност на регулаторната рамка
(REFIT):
настояща ситуация и перспективи**

I. Въведение

Извършването от Европейския съюз регулиране играе основна роля, като подпомага растежа и създаването на работни места. Предприятията се нуждаят от ЕС, който гарантира равни условия за всички участници и улеснява конкурентоспособността. Обществото се обръща към Съюза, за да търси защита на интересите си независимо дали става въпрос за здравеопазване и безопасност, качество на околната среда, право на личен живот и т.н. Въвеждането на общо правило, което да се прилага във всички държави членки, може да бъде много по-лесно и по-ефикасно от наличието на сложна система от променящи се правила в една и съща област на национално и регионално равнище. Именно в това се състои предизвикателството — законодателството да бъде просто: да не се надхвърля това, което е крайно необходимо за постигането на целите на политиката, и да се избягва припокриване на равнищата на регулиране.

Европейската комисия работи за преодоляването на това предизвикателство посредством Програмата си за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT), чиято цел е да бъде установена проста, ясна и предвидима регулаторна рамка за предприятията, работниците и гражданите¹. Тази програма е насочена към намаляване на бюрокрацията, премахване на регулаторната тежест, опростяване на изготвянето на законодателството и подобряване на качеството му, така че да могат да се постигнат целите на политиката, а предимствата, предоставяни от законодателството на ЕС, да се използват при възможно най-ниски разходи, минимална административна тежест и пълно спазване на Договорите, особено на принципите на субсидиарност и пропорционалност. В контекста на програмата REFIT Комисията извършва редовен преглед на цялото законодателство на ЕС за наличието на административни тежести, несъответствия и неефективни мерки и подготвя коригиращи действия.

В съобщението относно програмата REFIT от октомври 2013 г.² Комисията определи амбициозна програма. Тя идентифицира сфери, в които по предвидените инициативи няма да бъде постигнат напредък. Комисията оттегли редица предложения, които са блокирани от дълго време в парламента, и отмени няколко законодателни акта.

¹ SWD(2013)401final, 1 август 2013 г.

² COM(2013)685 final, 2 октомври 2013 г.

Идентифицирани бяха общо над 100 отделни действия, от които половината са нови предложения за опростяване и намаляване на административната тежест в действащото законодателство. Останалите действия представляват проверки за пригодност и оценки, при които целта е да се определят ефикасността и ефективността на регулирането на ЕС и да се подготвят бъдещи инициативи за намаляване на тежестта.

Комисията работи за изпълнението на тези ангажименти. В настоящото съобщение се прави преглед на изпълнението на програмата REFIT досега и се посочват нови действия. В него се обяснява как Комисията укрепва допълнително инструментите си за хоризонтално регулиране, а именно оценките на въздействието, извършваните от нея други оценки и консултациите със заинтересованите страни. В съобщението се разглежда също така как институциите на ЕС, държавите членки и представителите на бизнеса и гражданското общество работят заедно, носейки споделена отговорност за постигането на регулаторна пригодност. Действията по програмата REFIT — оттегляне, изменение и отмяна на законодателни актове — засилват ползите от регулирането на равнище ЕС, като заменят 28 различни национални мерки с една-единствена мярка на ЕС, което опростява регулаторната среда за бизнеса и гражданите в Европа.

Съобщението е придружено от подробен анализ на изпълнението на всяка отделна инициатива от програмата REFIT и от указания за по-нататъшни действия. Възможността за предприемането на нови действия е повлияна от момента на изготвяне на настоящия доклад. Новите ангажименти ще бъдат пренесени в следващия мандат и поради тази причина бяха обмислени внимателно.

II. Изпълнение на Програмата за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT)

Бързото и старателно изпълнение на програмата REFIT е приоритет за Комисията. Значителен напредък беше постигнат в подготвянето на предложения, в приемането им от Европейския парламент и Съвета и в прилагането им от страна на държавите членки. По-долу се прави преглед на тези действия.

• Действия, предприети от Комисията

По-голямата част от законодателните предложения за опростяване и намаляване на административната тежест, посочени в Съобщението относно програмата REFIT от миналия октомври, се предвижда да бъдат приети през тази година³. Комисията представи вече важни предложения за опростяване, насочени към бизнеса, например

³ От общо 23 предложения, които Комисията е поела ангажимента да представи с цел опростяване и намаляване на регулаторната тежест, две бяха приети през 2013 г. и още 15 се предвижда да бъдат приети през 2014 г.

въвеждането на стандартна справка-декларация за ДДС в ЕС⁴ и подобряването на европейската процедура за искове с малък материален интерес⁵, за които се очаква решението на законодателя.

След консултации с Парламента и Съвета Комисията одобри официално 53 оттегляния на висящи предложения, включително всичките девет инициативи по програмата REFIT, измежду които тези относно опростяването на задълженията във връзка с ДДС, относно статута на европейското частно дружество⁶ и относно опазването на почвите.⁷ Комисията взе решение да не представя през този мандат няколко предложения, по които работеше⁸, и в момента подготвя отмени, както е предвидено⁹.

Започна извършването на проверки за пригодност на законодателството в сферите на отпадъците, защитата на птиците и местообитанията (Натура 2000) и безопасността на пътническите кораби, както и на общото законодателство в областта на храните. Тези проверки ще поставят основата за по-нататъшни инициативи за опростяване и намаляване на регулаторната тежест в съответните области, в това число намаляване и рационализиране на задълженията за докладване.

Проверка за пригодност на общото законодателство в областта на храните: В контекста на проверката за пригодност ще бъдат разгледани основните принципи на рамковия регламент и неговото прилагане посредством последващи регламенти и административни действия. Проверката за пригодност ще бъде съсредоточена върху следните елементи: целесъобразност, добавена стойност за ЕС, ефективност, ефикасност и последователност. Ще бъдат обхванати и аспекти, свързани с

⁴ COM(2013)721.

⁵ COM(2013)794.

⁶ Приетото на 9 април 2014 г. предложение за еднолично дружество съдържа съществени елементи от предишното предложение.

⁷ Сред другите предложения, оттеглени в контекста на програмата REFIT, са предложението относно информацията за широката общественост относно лекарствени продукти, предложението за регламент относно европейска статистика за защитеността от престъпления, предложението относно правната защита на индустриални дизайни, предложението за общностен патент, което беше преобразувано в засилено сътрудничество, и предложението относно свидетелства за управление на моторни превозни средства, служещи и като карта на водача.

⁸ Става въпрос за законодателство в следните области: безопасни и здравословни условия на труд за фризьорите, мускулно-скелетни смущения, тютюневия дим в околната среда, канцерогени и мутагени.

⁹ Тук се включва законодателство относно класифицирането, опаковането и етиктирането на опасни препарати, относно научното сътрудничество по въпроси, свързани с храните, относно статистическите данни за стоманодобивната промишленост, относно сътрудничеството между звената за финансово разузнаване и относно последващо оборудване с огледала на тежкотоварни превозни средства.

продоволствена сигурност. Проверката за пригодност е пример за съвместна работа по оценяване, извършвана от Комисията и държавите членки¹⁰.

Прилагайки принципа „Мисли първо за малките!“¹¹, Комисията предприе също така действия за въвеждането на по-леки режими за МСП и на освобождавания за микропредприятията, когато това е целесъобразно. Седемнайсет действия по програмата REFIT, включени в анализа, съдържат освобождавания за микропредприятия и по-леки режими за МСП. Освен това таксите за регистриране и получаване на разрешение за микропредприятията бяха намалени в сферите на химикалите, здравеопазването и защитата на потребителите.

В съобщението относно програмата REFIT от октомври 2013 г. беше признато, че като се има предвид продължителността на законодателния процес, е необходимо да се положат всички усилия за незабавно облекчаване на тежестта в контекста на действащата регулаторна рамка, като се отдели специално внимание на подпомагането на МСП. Понастоящем това се прави в областта на предоставянето на информация за храните на потребителите¹², например когато стопанските субекти в хранителната промишленост, и по-специално МСП, се затрудняват да определят правилата, които се прилагат към тяхната конкретна ситуация (правилата на ЕС и/или на национално равнище; общите правила или специфичните за определена категория храни). Комисията публикува документи с насоки и работи върху база данни относно изискванията за етикетиране на равнище ЕС и на национално равнище.¹³ Това трябва да помогне на стопанските субекти в хранителната промишленост да разберат бързо кои са приложимите към тях изисквания.

Предприемат се допълнителни инициативи за по-добро използване на интернет с цел опростяване на регулаторните изисквания и подобряване на тяхното изпълнение, което ще бъде от полза за администрациите, бизнеса и потребителите. Въз основа на опита с етикетирането по отношение на консумацията на енергия, което понастоящем се практикува единно при онлайн продажбите, се проучва възможността за възприемането на подобен подход в сферата на предоставянето на информация за храните на потребителите.

¹⁰ Тази работа се следи от Групата на високо равнище за по-добро регулиране, в която участват национални експерти в областта на регулирането. Групата работи заедно с Комисията по преразглеждането и развиването на Програмата за интелигентно регулиране на равнище ЕС и на национално равнище.

¹¹ <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/small-business-act/think-small-first/>

¹² Регламент 1169/2011, който ще се прилага от декември 2014 г. с изключение на задължението за посочване на хранителната стойност върху етикета, което ще започне да се прилага от декември 2016 г.

¹³ http://ec.europa.eu/food/food/labellingnutrition/foodlabelling/proposed_legislation_en.htm

И накрая, законодателството относно предоставянето на информация за храните на потребителите предвижда освобождавания, по-леки режими за малки количества и търговци на дребно¹⁴ и гъвкавост, които дават възможност на държавите членки да адаптират разпоредбите относно етикетването към специфичните нужди на МСП¹⁵. Законодателството съдържа също така една стандартна дата за прилагането на нови мерки през всяка календарна година, както и доста преходни мерки. Целта на всички тези усилия е да се улесни по-доброто прилагане в контекста на действащата правна рамка.

- *Действия, предприети от законодателя*

От октомври 2013 г. насам законодателят (Парламентът и Съветът) приеха редица важни предложения за опростяване и намаляване на тежестта. Чрез изменената директива относно признаването на професионалните квалификации ще се опростят процедурите по признаване и ще се улесни достъпът до информация¹⁶; новата правна уредба относно обществените поръчки съдържа мерки за улесняване на възлагането, за намаляване на административната тежест и за насърчаване на електронните обществени поръчки. Новият регламент относно тахографите намалява административната тежест и подобрява прилагането чрез въвеждането на "цифрови тахографи", които са свързани със сателитните навигационни системи и органите за контрол. С цел адаптиране към специфичната ситуация на занаятчиите превозните средства под 7,5 тона, движещи се в ограничен радиус от 100 km около мястото на дейност на занаятчията, бяха изключени от приложното поле на социалните правила и правилата относно тахографите.

Тези предложения следва да доведат до значително намаляване на разходите за МСП. Чрез Регламента за опростяване на изискванията относно проспекта и разкриването на информация във връзка с вътрешния пазар на ценни книжа¹⁷, например, ще се реализират икономии в размер на 20 % или между 20 000 и 60 000 EUR на проспект.

¹⁴ Например освобождавания се прилагат по отношение на хранителни продукти, продавани директно от стопанството или от малки местни търговци на дребно. По-леки режими се прилагат към други случаи, касаещи МСП, например информацията за хранителната стойност може да се базира на общо установени и приети данни, като така се предотвратява извършването на скъпи лабораторни анализи.

¹⁵ Тези разпоредби дават възможност на държавите членки, например, да изискват информацията относно алергени или непоносимост при непакетираните храни и в ресторантите да се предоставя единствено устно или при поискване.

¹⁶ Директива 2013/55/ЕС, публикувана на 28 декември 2013 г. (ОВ L 354).

¹⁷ Делегиран регламент 862/2012 на Комисията

Законодателството за цифровия тахограф¹⁸ ще доведе до намаляване на разходите с общо 20 % или 415 млн. EUR.

Обществени поръчки: През февруари тази година бяха приети нови директиви относно обществените поръчки, които ще се прилагат от април 2016 г. Чрез новите директиви се стимулира използването на електронни обществени поръчки и на други мерки за намаляване на регулаторната тежест и опростяване на достъпа до МСП посредством не толкова строги изисквания за предоставянето на оригинални документи и насърчаване на обществените поръчки на по-малка стойност. Например Комисията смята, че по-активното използване на самосертифицирането би могло да намали административната тежест за фирмите със 169 млн. EUR¹⁹, а използването на електронни обществени поръчки би могло да доведе до икономии, възлизащи общо на между 5 % и 20 % от разходите за обществени поръчки.²⁰

Едновременно с това се наблюдават и случаи, в които икономии, свързани с разходите и предвидени на етапа на оценката на въздействието, не можаха да бъдат реализирани заради изменения в законодателния процес, например във връзка с регистрацията на производителя в контекста на отпадъците от електрическо и електронно оборудване (ОЕЕО)²¹. Законодателят не подкрепи опростявания, включени в предложения в сферата на околната среда, по-конкретно във връзка с превозването на отпадъци и оценката на въздействието върху околната среда²². Борбата със закъснелите

¹⁸ Регламент (ЕС) № 165/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 4 февруари 2014 г. относно тахографите в автомобилния транспорт, за отмяна на Регламент (ЕИО) № 3821/85 на Съвета относно контролните уреди за регистриране на данните за движението при автомобилен транспорт и за изменение на Регламент (ЕО) № 561/2006 на Европейския парламент и на Съвета за хармонизиране на някои разпоредби от социалното законодателство, свързани с автомобилния транспорт.

¹⁹ Директиви 2014/24/ЕС и 2014/25/ЕС: Приемането на лични декларации за предварително доказателство и прилагането на подхода „спечелилият поръчката оферент да представя документни доказателства“ ще намалят административната тежест, произтичаща от публичните търгове, с 80 %. Вж. също оценката на въздействието: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011SC1585&from=EN>.

²⁰ Възлагащите органи и възложителите, които вече са осъществили прехода към електронни обществени поръчки, обикновено отчитат икономии в размер между 5 и 20 %; опитът показва също така, че инвестиционните разходи могат да бъдат бързо възстановени. Като се има предвид размерът на общия пазар за обществени поръчки в ЕС, спестяването на 5 % може да възвърне обществени средства в размер на около 100 млрд. EUR. (Стратегия за електронни обществени поръчки – COM(2012)179final)

²¹ Директива 2012/19/ЕС: Очакваше се, че предложеното взаимодействие и обмен на данни между националните регистри на производителите ще доведат до икономии на разходи в размер на 66 млн. EUR годишно. Този аспект от предложението на Комисията не беше приет от законодателя.

²² Законодателят се обяви против въвеждането на задължително „обслужване на едно гише“ за координиране и интегриране на процедурите за оценяване и на мерки за ускоряване на процеса на

плащания при търговски трансакции, изискванията относно счетоводната дейност на дружествата, събирането на статистически данни²³, координирането във връзка с ДДС и опростяването на задълженията във връзка с ДДС също са области, в които държавите членки не желаят да намалят тежестта, като се обосновават с принципа на субсидиарност или други съображения, свързани с националната политика.

Освен това, все още се очаква законодателят да приеме редица важни предложения за опростяване, които ще доведат до значителни икономии, например предложението на Комисията за общ набор от правила за изчисляване на основата за облагане с корпоративен данък, което значително ще намали разходите, свързани с изпълнението на данъчните задължения, на предприятията, функциониращи на единния пазар²⁴. Има и други случаи, в които водените понастоящем дискусии в контекста на законодателния процес биха могли да доведат до по-ниски икономии от очакваните. Например съществува опасност икономии за бизнеса, изчислени на 15 млрд. EUR годишно и включени в предложението на Комисията за стандартна справка-декларация за ДДС в ЕС, да бъдат значително намалени, ако се приемат някои от обсъжданите в Съвета изменения.

- ***Действия, предприети от държавите членки***

Държавите членки носят важната отговорност за навременното изпълнение и пълното прилагане на законодателството на ЕС. В тази връзка органите на държавите членки са тези, които трябва да използват възможностите за опростяване, предлагани от законодателството на ЕС, и да гарантират, че законите на ЕС се прилагат на национално, регионално и местно равнище по възможно най-ефективния и ефикасен начин. Смята се, че една трета от административната тежест, свързана със законодателството на ЕС, е резултат от мерките за прилагане на национално равнище²⁵.

Пример за съществени разлики в практиките на държавите членки е сферата на обществените поръчки, в която при извършена неотдавна оценка беше установено, че нормалната продължителност на една процедура за възлагане на обществена поръчка

вземане на решения в контекста на Директивата относно оценката на въздействието върху околната среда (2011/92/ЕС) – по този начин бяха ограничени ползите по отношение на ефикасността за предприятията. Законодателят не подкрепи и въвеждането на задължителен обмен на електронни данни в сферата на превозването на отпадъци, което се очакваше да доведе до икономии за предприятията в размер на 44 млн. EUR годишно.

²³ Вж. раздел III по-долу: Нова структура за бизнес статистиката на ЕС.

²⁴ По предложението на Комисията за обща консолидирана основа за облагане с корпоративен данък – COM(2011)121 – тече законодателна процедура от март 2011 г.

²⁵ COM(2009)544: „Програма за действие за намаляване на административните тежести в ЕС – Планове за намаляване по сектори и действия за 2009 г.“

варира между 11 и 34 седмици, а разликите в средния разход на работни дни достигат до четири пъти между различните държави членки²⁶. Друг пример е процесът на изготвяне на оценка на въздействието върху околната среда — средната продължителност на процеса в държавите членки варира между по-малко от 5 месеца и 27 месеца, а средните преки разходи за съставителите на оценката варират между по-малко от 4 000 EUR и 200 000 EUR на проект.

В началото на 2014 г. влязоха в сила няколко предложения за опростяване в сферите на защитата на правата върху интелектуалната собственост, осъществявана от митническите органи, и на обратното вземане на отпадъците от електрическо и електронно оборудване (ОЕЕО). Чрез Регламента относно правата върху интелектуалната собственост²⁷ ще се намалят административната тежест и разходите, ще се даде възможност за по-добро управление на риска и ще се подобри защитата на правата върху интелектуалната собственост. Директивата относно ОЕЕО²⁸ предвижда малките търговци на дребно да бъдат освободени от задължението за обратно вземане на отпадъците от електрическо и електронно оборудване. Важно е всички държави членки да приложат изцяло разпоредбите относно опростяването и намаляването на тежестта, съдържащи се в тези предложения, и да се възползват от тях.

Съществуват обаче сериозни примери за това, че държавите членки не използват възможностите за опростяване, предлагани от законодателството на ЕС или за въвеждането на допълнителна тежест посредством националната правна уредба в сфери, които не са пряко обхванати от правилата на ЕС. Такъв е случаят, например, в областта на безопасността на храните, където незадължителните по-леки режими за малките заведения невинаги се използват,²⁹ в областта на сухоземния транспорт на товари, където някои национални изисквания за записване на времето на управление на превозното средство за лекотоварни превозни средства в области, които не са обхванати от законодателството на ЕС, внасят допълнителна регулаторна тежест за

²⁶ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/executive-summary_en.pdf

²⁷ Регламент 608/2013.

²⁸ Директива 2012/19/ЕС.

²⁹ Законодателството на ЕС относно безопасността на храните дава възможност на органите на държавите членки да приемат по-леки режими спрямо някои инвестиции за дребния бизнес в месопереработвателния сектор.

малките дружества,³⁰ и в областта на изискванията относно счетоводната дейност на дружествата³¹. Освен това за МСП може да има значителна полза, ако държавите членки използват пълноценно гъвкавостта, предвидена в Регламента относно предоставянето на информация за храните на потребителите. Комисията ще следи изпълнението от страна на държавите членки на тези и други действия по програмата REFIT и ще представи ситуацията в следващото издание на своя анализ, предвидено за 2015 г.³²

Докато Комисията работи в тясно сътрудничество с държавите членки относно прилагането във всички сфери на достиженията на правото на ЕС, беше разработен мониторинг на въздействието на хоризонталното регулиране, като паралелно с това се отделя все по-голямо внимание на пригодността на регулаторната рамка. Началото на този процес беше поставено в контекста на Програмата за намаляване на административната тежест (ABR+), чрез която Комисията проследява избора на държавите членки във връзка с изпълнението на 12-те най-напредничави приоритетни мерки³³, предприети по Програмата за намаляване на административната тежест в

³⁰ Законодателството на ЕС изисква времето на управление на превозното средство за лекотоварни превозни средства от 3,5 тона нагоре да се записва, като от това задължение са освободени занаятчиите, пътуващи в района с превозни средства до 7,5 тона, докато съгласно някои национални разпоредби времето на управление на превозното средство трябва да се записва за превозни средства от 2,8 тона нагоре.

³¹ Директива 2006/46/ЕО.

³² В първото издание на анализа по програмата REFIT, представено съвместно с това съобщение, все още не беше включена информацията относно прилагането от страна на държавите членки.

³³ (1) Даване на възможност на повече МСП да се възползват от опростени режими във връзка с осчетоводяването/одитирането — Директива 2006/46/ЕО от 14 юни 2006 г.; (2) Даване на възможност държавите членки да освободят микропредприятията от някои разпоредби на директивите относно осчетоводяването — Директива 2012/6/ЕС от 14 март 2012 г.; (3) Опростяване и рационализиране на системата за уведомление във връзка с превозването на отпадъци — Писмо на Комисията с препоръка до държавите членки от юли 2010 г.; (4) Единствено спечелилото поръчката предприятие трябва да представи документи, доказващи, че отговаря на условията за участие в процедура за възлагане на обществена поръчка — COM (2011) 896; (5) Намаляване на броя на запитаните при събирането на статистически данни за търговията в ЕС — Регламент 638/2004 от 31 март 2004 г. (6) Намаляване на изискванията за докладване относно промишленото производство в ЕС — Регламент 3924/91 на Съвета от 19 декември 1991 г. и Регламент 36/2009 на Комисията от 11 юли 2008 г.; (7) Премахване на допълнителните изисквания за фактури и даване на възможност за по-широко използване на електронно фактуриране — Директива 2010/45/ЕС на Съвета от 13 юли 2010 г.; (8) В процедурата за възстановяване на ДДС премахване на задължението за попълване на формуляри на хартия на езика на държавата членка, която извършва възстановяването — Директива 2008/9/ЕО на Съвета от 12 февруари 2008 г.; (9) Цифров тахограф (по-специално въвеждането на цифрови тахографи и опростяване на тяхното използване, като се отчитат бъдещото разширяване на освобождаването на малкия занаятчийски бизнес от изискването за тахограф и допълнителни опростявания) — Регламент 3821/85 от 19 юли 2011 г.; (10) Премахване на уведомлението за транспортните тарифи/облекчаване на задължението за съхраняване

периода между 2007 и 2012 г.³⁴ Неговата цел е да се обменят добри практики по отношение на прилагането и да се провери дали очакваното намаляване на административната тежест е постигнато на място. Първоначалните констатации показват, че очакванията за икономии могат да бъдат потвърдени в някои държави членки във връзка с Intrastat, проучването относно промишленото производство и цифровия тахограф. Като цяло обаче бяха срещнати трудности при получаването на достатъчно и последователни количествени данни и получените примери за най-добри практики в прилагането и възможности за допълнително опростяване на национално равнище бяха относително малко. В Групата на високо равнище, в която участват национални експерти в областта на регулирането, беше изразена силна подкрепа за начина, по който Комисията и държавите членки съвместно следят практическото въздействие от регулирането на ЕС на място. Комисията продължава да работи в сътрудничество с държавите членки и съответните заинтересовани лица за получаването на по-надеждна информация за въздействието от регулирането на ЕС. Резултатите от тази работа ще бъдат включени в следващия анализ по програмата REFIT.

III. Бъдещи инициативи по програма REFIT

За да може законодателството на ЕС да съответства непрестанно на поставените цели, са необходими постоянни усилия. Поради тази причина Комисията изпълнява програмата REFIT, която е постоянна по своя характер, и неотдавна актуализира картографирането и прегледа на законодателството на ЕС, извършени за първи път по програмата REFIT през 2013 г. Получените от октомври 2013 г. насам коментари и предложения на различни заинтересовани лица по програмата REFIT на Комисията също бяха взети под внимание.³⁵

Въз основа на този анализ Комисията смята, че са налице основания за нови инициативи за опростяване и намаляване на тежестта в няколко области. Тези инициативи включват опростяване на законодателството на ЕС относно документите за

на документи в превозното средство – Регламент 569/2008 (за изменение на Регламент 11/60) от 12 юли 2008 г.; (11) Опростяване на задължения във връзка с автомобилния превоз на товари и пътници — Регламент 1071/2009 от 21 октомври 2009 г. и Регламент 1072/2009 от 21 октомври 2009 г. и (12) Опростяване на етикетирането на яйцата – Регламент (ЕС) № 1308/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г.

³⁴ Вж. окончателния доклад за Програмата за намаляване на административната тежест (Administrative Burden Reduction Programme — ABR) в SWD(2012)423final.

³⁵ Комисията получи коментари и предложения от органи на държави членки (FI, DE, NL, UK), представители на бизнеса, профсъюзи и други организации на гражданското общество. Мненията могат да бъдат прочетени на уебсайта на Комисията, посветен на интелигентното регулиране: http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/index_en.htm

самоличност и пътуване, създаването на нова всеобхватна структура за бизнес статистиката (вж. по-долу), разширяване на обслужването на едно гише в сферата на ДДС за целия бизнес, свързан с предоставянето на потребителски услуги,³⁶ създаване на уебпортал на ЕС по въпросите на ДДС, който ще информира предприятията за националните правила за ДДС и тези на ЕС и кодифициране на законодателството относно списъците с държави, за чиито граждани се прилагат изисквания за виза³⁷.

Нова структура за бизнес статистиката на ЕС: Комисията работи понастоящем за рационализиране на референтната рамка и опростяване на събирането на данни за целите на бизнес статистиката. В отговор на оплаквания на бизнеса беше стартиран проект относно данните за статистически цели за търговията в ЕС (SIMSTAT). В рамките на проекта ще бъдат изпитани нови техники за събирането на данни, които биха улеснили по-доброто използване на събраните статистически данни, като по този ще се опростят и намалят задълженията за бизнеса за докладване. Този ефективен от гледна точка на разходите подход може да бъде използван и в други сфери на статистиката (например статистиката относно мултинационалните корпорации, относно международната търговия с услуги и относно преките чуждестранни инвестиции) и ще бъде постепенно приложен, ако резултатите от изпитванията са положителни, в контекста на по-мощния Рамков регламент за интегриране на бизнес статистиката.

Комисията ще подготви отмяна на законодателството в още области — етикетирането по отношение на консумацията на енергия,³⁸ транспортните тарифи и условия,³⁹ общата селскостопанска политика и стандартизираното докладване в областта на околната среда. В допълнение към това Комисията прави също така преглед на достиженията на правото на ЕС в сферата на полицейското сътрудничество и съдебното сътрудничество

³⁶ Целта на инициативата е да се намалят пречките пред трансграничната търговия и да се запазят приходите на държавите членки от ДДС, като за постигането ѝ системата за ДДС на ЕС трябва да бъде опростена и да стане неутрална и по-стабилна.

³⁷ Сред други инициативи са преразглеждане на законодателството по ядрените въпроси, предложение в областта на временните документи за пътуване и преразглеждане на регламентите относно вноса на текстилни изделия и изделия с двойна употреба.

³⁸ Етикетиране по отношение на консумацията на енергия на хладилници (Директива 2003/66), битови съдомиялни машини (Директива 1999/9) и перални машини (Директива 1995/12) след приемането на нови мерки за изпълнение.

³⁹ Регламент № 11 относно премахване на дискриминацията в транспортните тарифи и условия в изпълнение на член 79, параграф 3 от Договора за създаване на Европейската икономическа общност от 16 август 1960 г.

по наказателноправни въпроси, за да установи кои актове могат да бъдат отменени в контекста на изтичането на посочения в Договорите преходен период⁴⁰.

Комисията смята за пример за добро законодателно управление оттеглянето на предложения, които не напредват в законодателния процес, като така се дава възможност за свежо начало или за алтернативни начини за постигането на поставената законодателна цел. При извършването на подробен преглед на всички висящи предложения пред законодателя бяха установени оцет предложения, които са остарели или не се подкрепят от законодателя, и поради тази причина следва да бъде предложено те да бъдат оттеглени. Тези предложения засягат схемите за обезщетение на инвеститорите, таксите за сигурността на въздухоплаването, бременните работнички⁴¹, фонда за обезщетение за нанесени щети от замърсяване с петрол и освобождаването на микропредприятията от някои разпоредби относно хигиената на храните, въпреки че последното предложение щеше да бъде от съществена полза за по-малките предприятия⁴².

От съображения по отношение на времето, свързани с новия парламентарен мандат, настоящата Комисия ще съсредоточи работата си през 2014 г. върху въпроси от основно значение. Комисията прегледа своята програма и взе решение да запази в нея единствено най-важните въпроси.

И накрая, Комисията възнамерява да стартира в средносрочен план няколко нови оценки и проверки за пригодност на резултатите от действащи регламенти на ЕС и от прилагането на правна уредба, произтичаща от Договорите, в това число във връзка със защитата на потребителите при временно ползване на недвижима собственост, закъснелите плащания, правната уредба за предварителното опаковане, системата на промишлените дизайни в ЕС, директивите относно проспекта, прилагането на принципа на взаимно признаване с оглед на подобряването на функционирането му на вътрешния пазар⁴³, улавянето и съхранението на въглерод и емисиите от лекотоварни превозни средства и автомобили, телекомуникациите и законодателството относно неразрешеното влизане, транзитно преминаване и пребиваване⁴⁴.

⁴⁰ Протокол 36 относно преходните разпоредби, член 10.

⁴¹ COM(2008)600/4

⁴² COM(2007) 90 окончателен.

⁴³ Вследствие на изразена през декември 2013 г. покана от Съвета за изготвянето на доклад относно прилагането на принципа на взаимно признаване до средата на 2015 г. (вж. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/intm/139846.pdf).

⁴⁴ Другите области включват: стандартите за предлагане на пазара на телешко месо, правилата за етикетиране на говеждо месо, програмата за най-отдалечените райони, Директивата относно качеството на горивата (след като бъде транспонирана и напълно приложена), запасите от петрол, Регламента за

В други области от основно значение, в които се подготвят по-машабни прегледи на политиката, като например единния цифров пазар, ще бъде важно да се установят все още съществуващите пречки и да се направи оценка на регулаторната уредба с оглед на разходите и потенциала за опростяване⁴⁵. Тези дейности съдържат ясен аспект, препращащ към програмата REFIT.

Всички нови инициативи са посочени с ориентировъчна цел в Работния документ на службите и предстои да бъдат потвърдени в Работната програма на Комисията за 2015 г.

Законодателство в областта на химикалите: *Комисията е на мнение, че са необходими постоянни усилия на равнище ЕС, държави членки и оператори за допълнително улесняване на прилагането на законодателството относно химикалите, по-конкретно REACH, както и действия в конкретни области, в които правилата могат да бъдат опростени, а тежестта — намалена. Това трябва да се направи по такъв начин, че да се постигне висока степен на защита на здравето и околната среда, като едновременно с това се запазят конкурентоспособността и иновациите на европейската промишленост в тази области свободното движение на стоки на вътрешния пазар. При извършения през 2013 г. преглед на REACH⁴⁶ Комисията установи известна нужда от адаптиране, но заключенията ѝ за функционирането на това законодателство бяха положителни и към настоящия момент не се налага внасянето на изменения в него. Комисията обаче признава, че е необходимо да се намали финансовата и административна тежест на REACH върху МСП и да се подобри прилагането на всички равнища.*

За постигането на тази цел вече бяха предприети редица коригиращи действия, включително значително намаляване на таксите. През 2014 г. са в ход нови мерки: конкретно подпомагане за МСП, за да могат да спазят срока за регистриране през 2018 г. за малки производствени обеми; идентифициране на по-ефикасни начини за

контрол на рибарството, ядрената безопасност, стандартизацията, замърсяването с азбест, изпитванията върху животни, стратегическото оценяване във връзка с околната среда, рисковете от наводнения, летливите органични съединения, застраховането (след като бъде натрупан достатъчно опит в изпълнението), обучението, квалификациите и лицензиите в автомобилния транспорт, морския транспорт и безопасност, пристанищните приемни съоръжения за отпадъци от експлоатацията на корабите, електронното фактуриране във връзка с ДДС и обслужването на минигише, както и строителната, стъкларската и керамичната промишленост.

⁴⁵ Това ще включва разглеждане на законодателството относно онлайн услугите — Директива 98/84/ЕО относно правната защита на услуги, основаващи се на или състоящи се от достъп под условие, и Директива 2000/31/ЕО за някои правни аспекти на услугите на информационното общество, и по-специално на електронната търговия на вътрешния пазар.

⁴⁶ COM(2013)49 придружено от SWD(2013)25.

управление на веществата, предизвикващи много голямо безпокойство, и за намиране на алтернативи на опасните химикали; подобряване на комуникацията с МСП и анализиране на ефекта от REACH върху МСП и върху конкурентоспособността и иновациите. В средносрочен план се обсъждат други мерки за подобряване на процеса на даване на разрешения за химически вещества, като целта е този процес да бъде по-предвидим за бизнеса. Тези мерки включват, например, намаляване на честота на изменяне на списъка на веществата, за които се изисква разрешение, опростяване на процеса на даване на разрешения за някои конкретни случаи, при които рискът е малък, и по-сериозно вземане под внимание на социално-икономическите последици от включването на нови вещества в списъка на веществата, за които се изисква разрешение.⁴⁷

Важно е промишлеността и държавите членки да участват активно в прилагането на REACH. Това може да включва, например, повишаване на капацитета на националните информационни бюра и/или търговски камари за предоставяне на консултации относно прилагането на REACH и постигане на по-добро координиране между държавите членки и в тях.

През 2014 г. ще бъде предприет набор от инициативи относно пригодността на регулаторната рамка в химическия отрасъл, в това число оценка на кумулативните разходи и проверка на пригодността на най-важното законодателство за химикалите, различно от REACH.

Заключенията от различните аспекти на тази работа, включваща извършваната в момента оценка на законодателството относно здравето и безопасността на работното място, и резултатите от по-ранния преглед на REACH ще дадат ясна представа за актуалното състояние и за по-нататъшните възможности за подобряване на пригодността на регулаторната рамка за тази област. Комисията приканва заинтересованите лица и държавите членки да помислят заедно върху тези въпроси и да изготвят доклад относно актуалното състояние, предвиден за 2016 г.

IV. Хоризонтални действия

Програмата REFIT е част от по-мощната политика на Комисията за интелигентно регулиране, включваща също следните инструменти за регулиране: оценка на въздействието, консултации със заинтересованите лица и оценяване. Комисията е решена да укрепи в допълнителна степен тези инструменти, както и други хоризонтални действия, включително да обърне по-голямо внимание на оценката на разходите и ползите от регулирането и намаляването на административните задължения, например изискванията за докладване.⁴⁸

⁴⁷ За повече подробности вж. придружаващия Работен документ на службите на Комисията.

⁴⁸ Вж. COM(2012)746.

- **Оценка на въздействието**

Системата на Комисията за оценки на въздействието се използва на ранен етап от цикъла на изготвяне на политики, когато се подготвят новите предложения, като стремежът е да се събере информация за целите на създаването на политики въз основа на факти и да се гарантира, че предложенията на Комисията съблюдават принципите на субсидиарност и пропорционалност. От създаването си през 2002 г. системата постоянно се укрепва и подобрява, например чрез публикуването на преработени насоки през 2009 г. и на допълнителни насоки в различни области (конкурентоспособност и микропредприятия, основни права, социално и териториално въздействие). В хода на изготвянето на оценката на въздействието наборът от факти – по-точни данни и по-добри научни становища – непрекъснато се обогатява. С цел да се улесни бързото идентифициране на резултатите от оценката на въздействието, включително ползите и разходите, Комисията въведе през 2013 г. стандартно обобщение с дължина две страници в докладите си относно оценката на въздействието. Въз основа на натрупания опит (от 2010 г. насам са изготвени над 350 оценки на въздействието) Комисията пое ангажимента да актуализира насоките си относно оценката на въздействието и през юни 2014 г. ще стартира публична консултация, за да събере мнения от заинтересованите страни.

- **Последваща оценка**

Чрез редовното извършване на последваща оценка на регулирането на ЕС се проверява дали са постигнати очакваните резултати и въздействия от това регулиране. Планирането на оценките беше подобро и се публикува на уебсайта Europa⁴⁹. С цел допълнително укрепване на политиката и практиката на извършване на оценки, между ноември 2013 г. и февруари 2014 г. Комисията проведе публична консултация относно новите си насоки за оценка. Резултатите от консултацията ще бъдат отразени в предстоящото преразглеждане на насоките за оценка⁵⁰. В насоките ще бъдат включени препратки към проверките за пригодност, въведени през 2010 г. като всеобхватни оценки на политиката, с които се проверяват съгласуваността и последователността между областите на регулиране и в тях, както и дали е уместно установяването на по-мощна регулаторна рамка за един цял сектор на политиката. Досега са извършени проверки за пригодност в няколко области на политиката, сред които околна среда (политика на ЕС в областта на сладководните води), трудова заетост и социална политика (информирание и консултиране на работниците), промишлена политика (типово одобрение на моторни превозни средства) и транспорт (вътрешен пазар в

⁴⁹ Вж. уебсайта на Комисията, посветен на интелигентното регулиране: http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/index_en.htm

⁵⁰ По време на тази публична консултация бяха получени 53 отговора от публични органи, заинтересовани лица и граждани. Те ще бъдат публикувани заедно с обобщен доклад на уебсайта на Комисията, посветен на интелигентното регулиране: http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_en.htm

областта на въздухоплаването)⁵¹, в резултат на които могат да бъдат изготвени няколко законодателни предложения за опростяване и намаляване на тежестта⁵².

- **Консултации със заинтересованите страни**

Диалогът с гражданите, социалните партньори и други заинтересовани представители на бизнеса и гражданското общество допринася за постигането на прозрачност, целенасоченост и съгласуваност на законодателството на ЕС. Консултациите със социалните партньори и други заинтересовани страни са залегнали в Договорите и са особено важни, когато се разглеждат въпросите за пропорционалността и субсидиарността⁵³. Комисията провежда консултации на всеки етап от цикъла на политика. С оглед да подобри допълнително качеството на консултациите, да разшири обхвата им и да ги направи по-целенасочени, Комисията ще продължи да подобрява планирането на консултациите, като изготвя стратегии за консултиране на етапа на подготвяне на политиката и редовно публикува планирането на своите оценки. Тя ще публикува вътрешни насоки, чрез които да даде съвети на служителите на Комисията и да им помогне при провеждането на консултации със заинтересовани страни извън институциите на ЕС с оглед повишаване на качеството на консултациите. Насоките ще бъдат представени за публична консултация, преди да бъдат приети от Комисията. Комисията ще продължи също така да полага усилия за разширяване на обхвата на консултациите, като предлага достъп до консултациите на по-голям брой езици при спазване на бюджетните ограничения. Тя ще увеличи използването на консултации при извършването на оценки и проверки за пригодност, като прилага минимални стандарти за консултации, както понастоящем прави по отношение на оценките на въздействието⁵⁴. Комисията ще препоръча прилагането на минимални стандарти от страна на агенциите при извършването на консултации. Тя обмисля също така как да

⁵¹ Окончателните доклади могат да бъдат намерени на http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/documents_en.htm.

⁵² Така например проверката за пригодност относно информирането и консултирането на работниците би могла да доведе до консолидирането на три директиви, като се вземат предвид и резултатите от консултацията със социалните партньори, проверката за пригодност относно типовото одобрение на моторни превозни средства ще бъде последвана от преразглеждане на Рамкова директива 2007/46/ЕО, пълни указания се съдържат в анализа по програмата REFIT.

⁵³ Консултациите са залегнали в член 11 от ДЕС и в Протокол № 2 относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност. Провеждането на консултации със социалните партньори в контекста на социалната политика е установено в членове 153, 154 и 155 от ДФЕС, които предоставят и възможности за участието им в програмата REFIT.

⁵⁴ Конкретни рамки за провеждане на консултации, определени в Договорите, в друго законодателство на ЕС или в международни споразумения (например консултации със социалните партньори), са изключени.

подобри публичните консултации относно актовете за изпълнение и делегираните актове.

Комисията ще предприеме стъпки за подобряване на обратната връзка. Заинтересованите страни могат вече да изкажат мнението си както относно планирането на консултациите в Your Voice in Europe⁵⁵, така и относно пътните карти, които Комисията публикува като ранно оповестяване на намеренията си за стартиране на законодателна процедура. Неотдавна беше въведена електронна система за известяване⁵⁶. Ще бъдат положени усилия за подобряване на уебсайтовете с цел улесняване на тези коментари и обратна връзка. Индивидуалните отговори, получени от заинтересованите страни, обикновено ще се публикуват в срок от 15 работни дни от приключването на консултацията, а най-късно с приемането на предложението на Комисията ще бъде публикуван обобщен доклад. Освен това някои държави членки редовно събират коментари и предложения от заинтересовани страни, които могат да бъдат ценен принос към усилията на Комисията за установяване на регулаторна пригодност на европейско равнище.

Комисията възнамерява също така да направи предложения за разширяване на обхвата на консултациите и включването в тях на социалните партньори и заинтересовани страни, особено на малките и средните предприятия (МСП), посредством пряк контакт по време на конференции в държавите членки и консултации чрез европейските и националните асоциации на МСП и Европейската мрежа на предприятията (Enterprise Europe Network).

- ***Измерване на разходите, свързани с регулирането, и ползите от него***

Измерването на разходите и ползите е важен аспект на интелигентното регулиране. Неотдавна Комисията публикува резултатите от външно проучване относно методите на изчисляване на разходите и ползите, свързани с регулирането, които ще бъдат използвани при актуализирането на насоките относно оценката на въздействието.⁵⁷ Измерването на разходите и ползите, свързани с регулирането, е основен момент и при проверките за пригодност и при последващите проверки.

За да прецени какви са различните разходи, свързани с регулирането, които трябва да направят конкретните промишлени отрасли, Комисията извършва оценки на кумулативните разходи. Досега са приключени две оценки на кумулативните разходи

⁵⁵ http://ec.europa.eu/yourvoice/index_en.htm

⁵⁶ Можете да се регистрирате в системата на:
<https://webgate.ec.europa.eu/notifications/homePage.do?locale=en>

⁵⁷ Проучването „Оценяване на разходите и ползите от регулирането“ можете да намерите на http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/131210_cba_study_sg_final.pdf.

относно стоманодобивната и алуминиевата промишленост,⁵⁸ започната е оценка на кумулативните разходи относно химическата промишленост и се предвижда извършването на оценки относно горското стопанство, керамичната и стъklarската промишленост и строителството. Оценките на кумулативните разходи съдържат анализ на разнообразни ключови фактори, влияещи върху разходите, като този анализ обхваща целия отрасъл. Предвид ограниченото им приложно поле и факта, че се съсредоточават по-скоро върху разходите, свързани с регулирането, а не толкова върху ползите, оценките на кумулативните разходи не могат да бъдат единствената основа за изготвяне на препоръки относно политиката. Резултатите от тях намират отражение в оценки, проверки за пригодност и оценки на въздействието.

Измерването на разходите, свързани с регулирането, на равнище ЕС е свързано със специфични предизвикателства, тъй като очакваните разходи, произтичащи от законодателните предложения на Комисията, често претърпяват промени в хода на законодателния процес и зависят от избора на държавите членки по отношение на изпълнението. Това означава, че Парламентът и Съветът трябва да актуализират оценката на разходите и ползите, ако в хода на законодателния цикъл предложенията се променят⁵⁹. Освен това точността на измерването на разходите и ползите при оценките на въздействието и последващите оценки зависи от качеството на данните, които предоставят държавите членки, социалните партньори и заинтересованите страни.

Последващата оценка на действително направените разходи може да покаже значителни разлики спрямо предварителните изчисления. Може да се окаже, че както разходите, така и икономии на разходи са били завишени⁶⁰. В работата си по последващата оценка Комисията все повече гледа доколко действителните разходи и ползи съвпадат с предварителните изчисления, направени в по-ранните оценки на въздействието.

⁵⁸ Вж. http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/metals-minerals/files/steel-cum-cost-imp_en.pdf и: http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=7124&lang=en&title=Final-report

⁵⁹ Пример за случай, в който това може да бъде оправдано, са правилата за внос на растения и растителни продукти в ЕС — съществува опасност измененията в предложението на Комисията, които понастоящем се обсъждат в хода на законодателната процедура, да увеличат разходите за предприятия (COM(2013)267 — Предложение на Комисията за регламент относно защитните мерки срещу вредителите по растенията, вж. също придружаващия анализ).

⁶⁰ Действителните разходи, установени впоследствие, могат да се различават от предварителните изчисления вследствие на технологичен напредък и иновации и ефикасност на бизнеса. В стоманодобивната промишленост, например, разходите за опазване на околната среда на тон продукция са се задържали на едно и също равнище или са намалели през последните двайсетина години въпреки по-добрата работа на отрасъла по отношение на околната среда. (Оценка на кумулативните разходи за стоманодобивната промишленост: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/metals-minerals/files/steel-cum-cost-imp_en.pdf)

- **Изисквания за докладване**

Регулаторната тежест може да бъде намалена чрез повишаване на ефикасността, съгласуваността и последователността, както и чрез намаляване на изискванията за докладване.⁶¹ Когато прави нови предложения, Комисията се стреми да сведе до минимум изискванията за докладване и да постигне съответствие между различните изисквания. В дейностите за рационализиране и консолидиране на изискванията за докладване трябва да участват също така Парламентът и Съветът, тъй като в хода на законодателния процес често се добавят изисквания за докладване⁶². Освен това следва да се извършват прегледи на национално, регионално и местно равнище, за да се определи кои задължения надхвърлят установените в законодателството на ЕС изисквания.

Що се отнася до докладването на вниманието на Комисията и от нейна страна, Комисията извърши прегледи в областта на околната среда⁶³ и здравето и безопасността на работното място⁶⁴. Сред сферите, в които изискванията за докладване бяха рационализирани, са политиката на сближаване и енергетиката⁶⁵. През 2015 г. работата по рационализирането може да обхване и други области.

V. Регулаторна пригодност: Обща цел

⁶¹ Изискванията за докладване често са взаимосвързани — така например изискването Комисията да докладва на Съвета или Парламента може да създаде допълнителни задължения за докладване за органите на държавите членки, заинтересованите страни и бизнеса.

⁶² В Регламента относно общите разпоредби за политиката на сближаване са изброени 28 индивидуални изисквания за докладване в 11 области, като шест от тях изискват редовно докладване. Окончателният текст на Директивата за осигуряване на изпълнението на Директивата относно командироването на работници съдържа допълнителни изисквания за докладване към държавите членки, които бяха добавени в хода на законодателния процес (вж. анализа по програмата REFIT).

⁶³ Значителен напредък беше постигнат при рационализирането на разделени досега канали за докладване в областта на водите (между Директивата за морска стратегия, Рамковата директива за водите, Директивата за местообитанията и Директивата за птиците), така че понастоящем е необходимо данните и информацията да бъдат докладвани само веднъж, за да бъдат изпълнени изискванията съгласно различните директиви, като по този начин значително се намалява административната тежест. Резултатите от друг пилотен проект за намаляване на изискванията за докладване в сферата на градските отпадъчни води ще доведат до по-прости и по-ефективни изисквания за докладване.

⁶⁴ От 2007 г. насам държавите членки представят един-единствен доклад на Комисията вместо отделни доклади относно практическото прилагане на 24 директиви в областта на здравето и безопасността на работното място (Директива 2007/30/ЕО за изменение на Рамкова директива 89/391/ЕИО).

⁶⁵ През 2013 г. Комисията извърши преглед на задълженията за докладване в областта на енергетиката и политиката на сближаване с оглед на опростяване и рационализиране на изискванията. В резултат на този преглед, само в енергийния отрасъл 43 задължения за докладване бяха обединени в 14.

Комисията приветства интереса, който държавите членки и заинтересованите страни проявяват към програмата REFIT, и по-специално оказваната от Европейския съвет и Европейския парламент подкрепа⁶⁶.

От публикуването на програмата REFIT на Комисията миналия октомври бяха получени множество коментари, предложения и информация от държавите членки⁶⁷ и заинтересовани страни. Този принос беше разгледан при актуализирането на регулаторния преглед, извършен в контекста на програмата REFIT през 2014 г., и публикуван на уебсайта на Комисията, посветен на интелигентното регулиране, с цел да бъде използван при бъдещи съвместни обсъждания, дискусии и действия⁶⁸.

Комисията приветства също така потвърждението от представители на бизнеса и гражданското общество, че регулаторната пригодност е необходима и важна. В отговор на притесненията, изразени от някои заинтересовани страни, Комисията потвърждава, че програмата REFIT не поставя под въпрос установените цели на политиката, не е в ущърб на здравето и безопасността на гражданите, потребителите или работниците и не нанася вреди на околната среда. Важно е да се предостави информация, така че всички заинтересовани страни да могат да видят ползите от програмата REFIT, а именно, че Комисията се стреми да гарантира ефективност и ефикасност на законодателните действия на ЕС и извършването им на правилното равнище, като добавената стойност на ЕС е ясно видима.

Опитът, натрупан при изпълнението на програмата REFIT, показва, че регулаторната пригодност може единствено да бъде постигната съвместно от европейските институции, държавите членки (национално, регионално и местно равнище) и представители на бизнеса и гражданското общество. Регулаторната пригодност трябва да бъде приоритет и всички институции на ЕС трябва да направят оценка на въздействието от избора, който правят във връзка с политиките, на подготвителния етап или в хода на законодателния процес. Сътрудничеството с държавите членки е от основно значение при събирането на данни и при оценяването на това дали законодателството на ЕС има очаквания ефект. Националните парламенти също могат да бъдат полезни, като представят приноса си на Комисията на ранен етап от цикъла на изготвяне на политики и правят преглед на нейните предложения в контекста на механизма за контрол на субсидиарността⁶⁹. Приносът на социалните партньори,

⁶⁶ Вж. заключенията на Европейския съвет от 24—25 октомври 2013 г., заключенията на Съвета по конкурентоспособност от декември 2013 г. и Резолюцията на Европейския парламент от 17 април 2014 г. относно процеса на консултация за десетте най-обременяващи законодателни акта на ЕС и намаляването на регулаторната тежест на ЕС върху МСП.

⁶⁷ Получена беше информация от Финландия, Германия, Нидерландия и Обединеното кралство.

⁶⁸ http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/index_en.htm (needs to be verified)

⁶⁹ Предвиден в Протокол № 2 от Договорите.

заинтересованите страни, неправителствените организации и широката общественост също е от основно значение за поддържането на динамиката във връзка с интелигентното регулиране.

През последните години тези съвместни усилия бяха подкрепени от приноса към програмата за интелигентно регулиране на две групи на високо равнище за по-доброто регулиране и административната тежест. Комисията е на мнение, че тази подкрепа и експертен опит могат да бъдат обединени в една-единствена група, което ще спомогне за най-рационалното им използване, като мандатът на тази група ще бъде променен, така че тя да оценява въздействието от регулирането от ЕС на място в държавите членки, допринасяйки по този начин за резултатите, обявявани годишно в анализа на програмата REFIT. Тази дейност би могла да допринесе също така за идентифицирането на сфери на регулирането, които са готови за оценяване, и за извършването на оценки и проверки за пригодност по избрани важни теми. През идните месеци ще бъде направено предложение за създаването на нова група на високо равнище, която да участва в бъдещата работа.

VI. Заключение и перспективи

Комисията работи по ангажиментите си в сферата на регулаторната пригодност от декември 2012 г. В настоящото съобщение се съдържат резултатите, постигнати по програмата REFIT, и се посочват областите, върху които следва да се съсредоточат бъдещите усилия.

От досегашния опит при изпълнението на програмата REFIT могат да бъдат направени няколко заключения.

Първо, интелигентното регулиране и регулаторната пригодност изискват твърд политически ангажимент и съответно адаптиране на политиките и процесите на всички равнища — в самата Комисия, между европейските институции и в държавите членки. Регулаторната пригодност не е еднократно действие за бързо отстраняване на проблемите, нито отмятане на изпълнени задължения. За постигането на целите ѝ администрациите трябва да получат необходимия мандат и да разполагат със средства за изготвянето на политики, основани на фактите, а социалните партньори и заинтересованите страни да участват активно на всички етапи от цикъла на политика — от оценката на въздействието до последващата оценка.

Второ, необходимо е да се извършва преглед на регулаторните процеси. Комитетът за оценка на въздействието изпълнява основна функция по осъществяването на контрол върху качеството. Работата му се урежда от процедурни правила, съгласно които единствено предложенията, придружени от надеждна оценка на въздействието, могат да бъдат представени за разглеждане на вниманието на членовете на Комисията. Европейският парламент и все по-често и Съветът извършват преглед на друго равнище, като оценяват надеждността на оценката на въздействието на Комисията. Това е уникална по своя характер ситуация — няколко регулаторни органа или

администрации прилагат или подлежат на същия контрол и преглед на качеството като Европейската комисия. Някои предлагат да бъде създаден допълнителен орган за външен контрол на качеството. Комисията не подкрепя тази идея, тъй като това ще представлява вмешателство в ролята ѝ за създаване на политики и законодателната ѝ роля – тя е на мнение, че за да представя добри и балансирани предложения, трябва да изготвя свои собствени оценки на въздействието. След като Комисията публикува оценките си, те могат да бъдат подробно разглеждани и коментирани от широката общественост.

Трето, опитът показва, че количественото определяне – а именно измерването на разходите и ползите — е необходима част от регулаторната оценка. Ограниченията на количественото определяне обаче също трябва да бъдат взети предвид. Комисията редовно прави преглед на разходите и ползите в оценките си на въздействието, които обхващат икономическото и социалното въздействие и въздействието върху околната среда по интегриран начин, като при възможност изготвя и количествено определяне. Нито изчисляването на разходите, нито изчисляването на ползите е точна наука. Много често нужните данни не са налични. Очакваните разходи и ползи при предпочетения вариант от оценката на въздействието ще се променят надолу или нагоре в зависимост от избора, който направят Европейският парламент и Съветът в хода на законодателния процес и държавите членки при прилагането. Действително направените разходи могат да бъдат изчислени само след приключването на действието. Поради тази причина един от акцентите в програмата REFIT трябва да бъде количественото определяне на разходите и ползите във възможно най-голяма степен през целия регулаторен цикъл посредством прилагането на надеждни рамки за мониторинг и оценка, като разходите и ползите ще се преразглеждат и адаптират при всяко съществено преразглеждане на законодателството — по този начин ще се осигури наличието на необходимите данни, когато става въпрос за оценяване на реалните разходи и ползите.

Четвърто, нуждата от правна сигурност и предвидимост в съчетание с времето, необходимо за внасянето на изменения в законодателството на равнище ЕС, е аргумент срещу набързото извършване на поправки и примамливите схеми за намаляване на законодателството. Всяка промяна си има цена и разходите за извършване на прехода невинаги се вземат под внимание в достатъчна степен. Разходите за извършване на прехода трябва да бъдат внимателно претеглени спрямо разходите от непредприемането на действия.

Пето, идентифицирането на ненужна тежест и разходи от страните, които са пряко засегнати от законодателството, може да бъде важно допълнение към количествената оценка. Поради тази причина консултациите и обсъжданията са от основно значение.

Вземайки предвид посоченото по-горе и гледайки в бъдещето, Комисията ще продължи да отдава приоритет на регулаторната пригодност и да поддържа динамиката на този процес. Тя ще продължи да съсредоточава действията си в сфери, които имат значителна добавена стойност за ЕС, като съблюдава принципите на субсидиарност и

пропорционалност. Комисията ще приключи подготовката за преразглеждането на своите насоки относно оценката на въздействие, консултациите със заинтересованите страни и оценяването през идните месеци. Тя ще внедри програмата REFIT в своите процедури и практики.

Комисията ще продължи да работи в тясно сътрудничество с Парламента и Съвета, за да могат ползите от опростяването и намаляването на регулаторната тежест да бъдат отразени в законодателния процес, и призовава законодателя и всички държави членки да създадат достатъчно капацитет, за да допринесат за тези усилия в съответните области и да извършват предварителни оценки на въздействието на съществени изменения в предложенията на Комисията в законодателния процес.⁷⁰

Комисията ще продължи също така съвместната си работа с държавите членки и заинтересованите страни, по-конкретно в контекста на програмата ABR+, за да се потвърдят очакваните икономии по отношение на разходите, да се идентифицират най-добри практики при прилагането и да се подобрят качеството и събирането на данни за разходите и ползите, свързани с регулирането, които са необходими за оценяването на въздействието от регулирането на ЕС на място.⁷¹

Сътрудничеството между Европейската комисия и държавите членки относно оценяването на разходите и ползите, свързани с регулирането, следва да бъде засилено. Необходимо е да бъдат предприети съвместни усилия за оценяване на прилагането на законодателството на ЕС на национално, регионално и местно равнище.

Новите мандати на Парламента и Комисията, започващи тази година, предоставят на всички институции на ЕС възможността да затвърдят поетия ангажимент за интелигентно регулиране и регулаторна пригодност.

Комисията приканва социалните партньори и заинтересованите страни да дадат своя принос и да предоставят данни и факти във връзка с актуалното състояние и перспективите относно програмата REFIT, представени в настоящото съобщение и в придружаващия работен документ на службите на Комисията.

⁷⁰ Вж. също така анализа на измененията в хода на законодателния процес по предложенията за опростяване и намаляване на тежестта, който се съдържа в анализа на програмата REFIT, придружаващ настоящото съобщение.

⁷¹ Според изчисленията една трета от регулаторната тежест на законодателството на ЕС е резултат от прилагането на национално равнище.