



ЕВРОПЕЙСКА  
КОМИСИЯ

Страсбург, 19.5.2015 г.  
COM(2015) 215 final

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

**По-добро регулиране за постигането на по-добри резултати — Програма на ЕС**

{SWD(2015) 110 final}

{SWD(2015) 111 final}

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

## По-добро регулиране за постигането на по-добри резултати — Програма на ЕС

### 1. ПОСТИГАНЕ НА ПО-ДОБРИ РЕЗУЛТАТИ: ДА ПРОМЕНИМ НАЧИНА СИ НА РАБОТА НА ЕВРОПЕЙСКО РАВНИЩЕ

Европейската комисия е решена да промени както това, което Европейският съюз (ЕС) прави, така и начина, по който го прави. ЕС, неговите институции и правната му уредба са създадени, за да бъдат полезни на гражданите и предприятията, които трябва да виждат това във всекидневния си живот и дейност. Затова е необходимо да възстановим тяхното доверие в способността ни да постигаме резултати.

Комисията „Юнкер“ представлява ново начало. Нашият приоритет е да предлагаме решения на мащабните въпроси, с които държавите членки не могат да се справят сами: план за инвестиции, при който чрез ефекта на лоста ще бъдат осигурени 315 милиарда евро за насърчаване на заетостта и растежа; енергиен съюз за сигурно, достъпно и устойчиво енергоснабдяване; програма за вътрешна сигурност, насочена към справянето с общи заплахи като тероризма и организираната престъпност; цифров единен пазар за отключване на възможностите, предлагани онлайн; и програма относно миграцията. Нашите нови инициативи произтичат от истински политически приоритети. Комисията не може и не трябва да се намесва във всеки въпрос в ЕС. Първата работна програма на Комисията отразява тази промяна в подхода. Тя съдържа само 23 нови важни инициативи, които са тясно свързани с договорените политически приоритети. Допълнителните действия и действията с рутинен характер, които ще бъдат извършени през годината, ще отразяват същата идея и ще имат същата цел. Инициативата за ориентиран към резултатите бюджет на ЕС също е насочена към това да се покаже каква е добавената стойност от бюджета на Съюза за неговите граждани.

Дейността на Комисията се направлява от политическите приоритети в контекста на предизвикателствата, пред които е изправен ЕС днес. По-доброто регулиране представлява механизъм, чрез който се полага основа за вземането на своевременни и разумни решения, свързани с политиката, но то не може никога да замени политическите решения.

Днес представяме по-нататъшни мерки, насочени към създаването на по-добри правила, с които се цели постигането на по-добри резултати. Ще направим процеса на изготвяне на политики още по-открит, ще изслушваме по-внимателно онези, които прилагат законодателството на ЕС и имат полза от него, и ще работим по-добре с тях. Ще погледнем по нов начин на всички области на политиката, за да видим къде съществуващите вече мерки се нуждаят от усъвършенстване.

Ще продължим да работим, така както започнахме — като поставяме акцента върху нещата, които ЕС трябва наистина да свърши, и гарантираме, че тези неща са свършени добре. Чрез прилагането на принципите за по-добро регулиране ще се гарантира, че мерките се основават на обективни данни и добра концепция и водят до осезаеми и трайни ползи за гражданите, предприятията и широката общественост.

Това се отнася както за новото законодателство, така и за по-голямата част от действащото законодателство на ЕС. Това законодателство е от основно значение за

устойчивото развитие, за единния пазар, който е движещата сила на икономиката ни, и за отключването на инвестициите, необходими за подпомагане на заетостта и растежа. То подкрепя европейския социален модел и придава смисъл на правата и свободите, които гражданите ценят, включително тяхната сигурност и правото им на правосъдие. Законодателството на ЕС ни помага също така да предприемем ответни действия във връзка с общи предизвикателства, като енергийната сигурност и опазването на околната среда и климата. В много случаи набор от правила на ЕС замества мозайка от 28 различни национални правила, което улеснява живота на гражданите и дейността на предприятията, опростява правната рамка, намалява регулаторната тежест в рамките на единния пазар и засилва регулаторната предвидимост.

Правната уредба на ЕС е не само потребност, тя представлява нашата голяма сила — именно тя отличава в качествено отношение ЕС от всеки друг модел на колективно управление в света. Ето защо е толкова важно всяка мярка в законодателството на ЕС да бъде целесъобразна, съвременна, ефективна, пропорционална, функционираща и възможно най-проста. Законодателството трябва да постига целите, за които е предназначено, да бъде лесно за прилагане, да създава сигурност и предвидимост и да предотвратява създаването на ненужна тежест. Нуждаем се от разумни, реалистични правила, които се прилагат и изпълняват правилно в целия ЕС — правила, чрез които да постигнем общите си цели: нито повече, нито по-малко.

По-доброто регулиране не означава ЕС да законодателства „повече“ или „по-малко“, нито пък означава някои области на политиката да бъдат дерегулирани или поставени на заден план спрямо други приоритети или да бъде направен компромис спрямо ценностите, на които държим, като например социалната закрила, опазването на околната среда и основните права, включително правото на здравеопазване. По-доброто регулиране се изразява в това да гарантираме, че в действителност постигаме амбициозните цели на политиките, които сме си поставили.

В тази връзка през последните десет години ЕС въведе всеобхватен набор от механизми и процедури за по-добро регулиране. Тези значими промени вече дават резултати, но настоящата Комисия взе решение да направи повече.

Поетият от нас ангажимент за по-добро регулиране трябва да се прилага повсеместно, като за основа се използва постигнатият вече напредък с оценките на въздействието и Програмата за пригодност на регулаторната рамка (REFIT). Ние не трябва да налагаме политики, а трябва да направим изготвянето им приобщаващ процес, основавайки се на пълна прозрачност и ангажираност и отразявайки вижданията на засегнатите от законодателството лица, което ще улесни прилагането на това законодателство. Отворени сме за получаването на мнения отвън и за упражняването на външен контрол върху работата ни, за да сме сигурни, че сме на прав път. Политиките на ЕС също трябва да бъдат редовно преразглеждани: необходимо е да сме прозрачни и да докладваме за това дали постигаме целите на политиките си — за това какво работи добре и какво е необходимо да се промени.

По-доброто регулиране не е бюрократично занимание. Гражданите, предприятията и другите заинтересовани страни си правят заключения за ЕС въз основа на последиците от неговите действия: не само въз основа на новите инициативи, а преди всичко въз основа на правилата, които са вече в сила. Комисията се ангажира да поеме политическа отговорност за прилагане в работата си на принципите и процесите, свързани с по-доброто регулиране, и призовава другите институции на ЕС и държавите членки да последват примера ѝ.

## 2. ОТКРИТОСТ И ПРОЗРАЧНОСТ

### 2.1. Повече консултации и по-внимателно изслушване

Отваряйки процеса на изготвяне на политики, ЕС може не само да стане по-прозрачен и да повиши своята отчетност, но и да гарантира, че политиките му се основават на най-добрите налични данни, и да повиши тяхната ефективност. На всички равнища — местно, регионално, национално и на равнището на Съюза — лицата, които са засегнати от законодателството, осъзнават в най-голяма степен отражението на това законодателство и могат да предоставят необходимата информация за усъвършенстването му.

Комисията възнамерява да изслушва гражданите и заинтересованите страни повече и да бъде отворена за получаването на информация от тях на всеки етап от процеса — от първоначалната идея до момента, в който Комисията прави предложение, законодателството се приема и впоследствие му се прави оценка. Тя смята да създаде уеб портал, на който може да бъде проследявана всяка инициатива.

Основавайки се на съществуващите минимални стандарти за консултации<sup>1</sup>, новите Насоки на Комисията за по-добро регулиране засилват поетия ангажимент за провеждане на висококачествени и прозрачни консултации, които стигат до всички заинтересовани страни и са насочени към събирането на информацията, необходима за изготвянето на разумни решения. Това ще бъде направено по два основни начина.

Първо, заинтересованите страни ще могат да изразят вижданията си през целия жизнен цикъл на една политика. Чрез „пътни карти“ и „оценки на въздействието от етапа на създаване“ заинтересованите страни ще имат възможност да споделят ответно мнение и ще бъдат насърчавани да предоставят полезна информация още от самото започване на работата по нова инициатива<sup>2</sup>. При изготвянето на нови предложения и при извършването на оценки на действащото законодателство и на проверки за неговата пригодност ще се организират също така 12-седмични обществени консултации. След приемането на предложение от страна на Комисията националните парламенти имат възможност да изразят обосновани становища относно спазването на принципа на субсидиарност. Освен това Комисията ще приканва гражданите или заинтересованите страни да изразят ответно мнение в срок от осем седмици<sup>3</sup>. Комисията ще събира тези мнения и ще ги изпраща на Европейския парламент и на Съвета като принос към законодателните дебати.

Второ, всички заинтересовани страни ще имат възможност да дадат ответно мнение относно актове, установяващи технически или специфични елементи, които са необходими за прилагането на законодателството, прието от Европейския парламент и Съвета. За първи път проектотекстовете на делегираните актове ще бъдат достъпни за широката публика на уебсайта на Комисията за период от четири седмици паралелно с консултацията с експерти в държавите членки. За период от четири седмици

<sup>1</sup> COM(2002) 704, допълнено с COM(2012) 746, SWD(2012) 422 и COM(2014) 368

<sup>2</sup> Пътните карти и оценките на въздействието от етапа на създаване ще бъдат разпространявани посредством автоматизирана система за уведомяване: <https://webgate.ec.europa.eu/notifications/homePage.do>; <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>

<sup>3</sup> Без да се засяга специфичната уредба, която се прилага към предложенията на Комисията по силата на член 155, параграф 2 от ДФЕС.

обществено достъпни ще бъдат и важни актове за изпълнение, за които се изисква становището на комитет, като по този начин заинтересованите страни ще могат да предоставят коментарите си преди вота на държавите членки в съответния комитет<sup>4</sup>. Комисията ще публикува онлайн ориентиран списък на очакваните актове, така че заинтересованите страни да могат да се подготвят предварително. Когато има вероятност въздействието да е значително, ще бъдат необходими и пропорционални оценки на въздействието.

С оглед на ролята и автономията на социалните партньори, към провежданите от Комисията консултации по силата на член 154 от ДФЕС и към нейните предложения по силата на член 155 от ДФЕС ще се прилага специфична уредба.

## **2.2. Предоставяне на по-подробни разяснения за това какво правим и защо го правим**

При всеки един случай е необходимо да разясняваме по-подробно мотивите, които ни подтикват да предприемем действия, резултатите, които се надяваме да постигнем, и възможното въздействие. Всяко предложение на Комисията ще бъде придружено от усъвършенстван обяснителен меморандум<sup>5</sup>. В него, освен целта на предлаганата мярка, ще бъде разяснено и как са били приложени принципите за по-добро регулиране: защо е необходима инициативата, защо тя е най-подходящото средство, което ЕС може да използва, какво е мнението на заинтересованите страни и какво е очакваното екологично, социално и икономическо въздействие, особено върху конкурентоспособността и малките и средните предприятия (МСП). Обяснителният меморандум ще съдържа също така по-подробно разяснение за това как инициативата спазва изискванията на принципа на субсидиарност (защо целта не може да бъде постигната от държавите членки чрез самостоятелни действия) и принципа на пропорционалност (защо предлаганата мярка не надхвърля необходимото за постигането на целта). Това е от основно значение за насърчаването на отчетността.

## **2.3. Какво е отражението на законодателството на ЕС върху гражданите, предприятията и обществото като цяло — всеки има възможност да изрази мнението си**

Комисията иска заинтересованите страни да разполагат с възможност за предоставяне на ответна информация не само в определени моменти от изготвянето на дадена политика, а по всяко време и всеки аспект от политиката и законодателството на ЕС. Искаме да разберем какво е отражението на законодателството на ЕС върху гражданите и предприятията и какво можем да направим за по-доброто му функциониране.

На уебсайта, посветен на по-доброто регулиране, ще бъде създадена нова рубрика „Lighten the Load — Have Your Say“, в която всеки ще има възможност да сподели своите виждания и коментари за действащите закони и инициативите на ЕС в

---

<sup>4</sup> За проектите на делегирани актове и на актове за изпълнение ще се прилагат някои изключения, включително: когато проектът на акта за изпълнение засяга финансовото управление и за двата вида актове, когато не съществува свобода на преценка по отношение на съдържанието или тази свобода на преценка е ограничена; когато при подготвянето на акта е била проведена обширна консултация (например консултация, проведена от агенция на ЕС); когато ситуацията е спешна и не могат да бъдат проведени такива консултации; или поради други надлежно обосновани причини.

<sup>5</sup> Изготвянето на обяснителен меморандум се изисква за всички законодателни предложения и делегирани актове, но не и за актовете за изпълнение.

допълнение към официалните консултации, провеждани от Комисията. Искаме да разберем от какво да се дразнят хората, какво смятат за тежест и какво според тях се нуждае от подобрене. Ще предприемем ответни действия директно или чрез препращане на коментарите за по-нататъшно разглеждане до новата платформа на заинтересованите страни, описана по-долу. Това ще даде на европейските граждани, социални партньори и предприятия директно средство да разберат политиката на ЕС и да оказват влияние върху нея чрез използването на интерактивни инструменти, подходящи за цифровата ера.

### **3. ПО-ДОБРА РАБОТА: ПО-ДОБРИ МЕХАНИЗМИ ЗА ПО-ДОБРИ ПОЛИТИКИ**

#### **3.1. Постигане на нашите цели: по-доброто регулиране като балансирана програма**

По-добро регулиране не означава да се дава приоритет на определени политики или цели пред други. Идеята е да се внесе яснота относно целите, каквито и да са те, да се гарантира, че решението, взето във връзка с политиката, е най-доброто за постигането на тези цели и създава възможно най-малка тежест, и да се говори откровенно за това как работят решенията. Всички сериозни въздействия — било то положителни или отрицателни, измерими или неизмерими — трябва да бъдат анализирани и взети под внимание.

От днес нататък към работата на Комисията ще се прилагат нови, интегрирани Насоки за по-добро регулиране<sup>6</sup>. Те ще гарантират, че въздействията върху икономиката, социалната сфера и околната среда ще продължат да бъдат вземани под внимание във всички анализи на Комисията заедно с основните права. В насоките се подновява ангажиментът на Комисията да използва най-подходящите налични данни и научни доказателства и се засилва нейната ангажираност да изготвя ясни планове за контрол и изпълнение преди приемането на мерките. Също така чрез тях ще се гарантира, че запазването на конкурентоспособността на ЕС и устойчивостта на развитието му продължават да бъде приоритет във всички наши действия.

При обсъждането на решенията относно политиките ще бъдат разглеждани регулаторни и изготвени по подходящ начин<sup>7</sup> нерегулаторни средства, както и подобрения в транспонирането и прилагането на действащото законодателство. Ще бъдат приети решения, които използват всички възможности, предлагани от съвременните цифрови и други технологии в настоящия момент и в бъдеще, без да ограничават иновациите, и които могат да работят ефективно както в цифровия, така и във физическия свят.

Специално внимание се обръща на правилата, засягащи МСП, които твърде често смятат, че бюрокрацията възпрепятства тяхната дейност. Не всички такива правила обаче са въведени от Брюксел. Много от правилата на ЕС са отнасят в еднаква степен за по-малките предприятия и за по-големите дружества: работник в малко предприятие,

---

<sup>6</sup> За инициативите, по които вече е постигнат добър напредък, ще се прилага преходен период до края на 2015 г. Позовавайки се на новите изисквания в насоките за по-добро регулиране, новият Комитет за регулаторен контрол ще прави в своите прегледи на качеството прагматична оценка, като взема предвид графика на подготвителния процес за всяка оценка на въздействието и основна оценка, попадащи в обхвата на извършвания от него контрол. Публичната консултация относно проектите на делегирани актове и на актове за изпълнение и оповестяването на съответното планиране ще бъдат съобразени с изискванията за необходимото вътрешно обработване.

<sup>7</sup> Вж. принципите за по-добро саморегулиране и съвместно регулиране и практиката на Общността в тази област: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/communities/better-self-and-co-regulation>

произвеждащо занаятчийски изделия, има същото право на здравна защита и безопасност както лицето, работещо на производствената линия в огромна фабрика. Ако обаче законодателната ни рамката е прекалено сложна, прекалено бюрократична или създава твърде голяма тежест, има опасност по-малките предприятия да не могат да я спазват, в резултат на което работниците няма да бъдат защитени или ограничените средства на предприятието ще бъдат използвани за прилагане на правилата вместо за разширяване на дейността и създаване на работни места.

При изготвянето на инициативи принципът „Мисли първо за малките предприятия“ ще се прилага по-усърдно. При формулирането и оценяването на политиките ще се отчитат интересите на малките и средните предприятия и ще се обмислят възможности за въвеждане на по-лек режим за тях, включително цялостно освобождаване от задължения за микропредприятията, когато това е възможно и има смисъл да бъде направено<sup>8</sup>. Когато подобни действия не са възможни, например защото няма да позволят ефективното постигане на социалните, екологичните и икономическите цели на предлаганото законодателство, Комисията ще обясни причините за това.

### **3.2. Комисия, приветстваща контрола върху своите действия**

Посочените по-горе ангажименти са амбициозна промяна на начина, по който работим. Упражняването на контрол може да ни помогне да се придържаме към принципите за по-добро регулиране, като гарантира, че предложенията се основават на най-добрите налични данни и анализи.

От 2006 г. задачата за упражняване на контрол се изпълнява от Комитета по оценка на въздействието, който гарантира качеството на работата по оценките на въздействието, извършвани от Комисията преди вземането на решения за нови инициативи. Както беше съобщено през декември 2014 г.<sup>9</sup>, съществуващият комитет ще бъде заменен от нов Комитет за регулаторен контрол с по-големи правомощия.

Новият комитет ще оценява качеството на оценките на въздействието, които предоставят информация, използвана при политическия процес на вземане на решения. Когато Комисията реши да предприеме действие при отсъствието на подходяща съпътстваща оценка на въздействието, тя публично ще обясни причините за това. За разлика от досега комитетът ще извършва също така проверки на избрани оценки, както и проверки за пригодността на действащото законодателство.

Благодарение на своя състав комитетът ще може да издава независими становища въз основа на задълбочено познаване на съответните методи за анализ. Новият комитет ще се състои от председател и от шестима членове, които за първи път ще работят на пълен работен ден за комитета и ще бъдат освободени от изпълнението на задължения, свързани с политиките в рамките на Комисията. Трима от членовете ще бъдат наети извън институциите на ЕС на срочни договори без възможност за удължаване. Всички членове ще бъдат избрани чрез строги и обективни процедури за подбор въз основа на експертния си опит.

---

<sup>8</sup> Определения за малки, средни и микропредприятия можете да намерите на следния адрес: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/sme-definition/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/sme-definition/index_en.htm)

<sup>9</sup> Вж. IP/14/2761.

### 3.3. Общ ангажимент на институциите на ЕС

Предложенията на Комисията са просто предложения. Те са предназначени за разглеждане и приемане от съзакондателите. Рядко се случва предложенията да не претърпят промени по време на законодателния процес: и Европейският парламент, и Съветът правят изменения. След приемането му законодателният акт се транспонира от държавите членки на национално или регионално равнище. Това може да се отрази на ползите и разходите, свързани със законодателството — в положителен или отрицателен план.

Въпреки че Комисията има основна роля при по-доброто регулиране, тя не може да изпълнява тази роля сама. В рамките на демократичния процес Европейският парламент и Съветът, разбира се, имат право да внасят изменения в законодателството, но те също носят отговорността да вземат под внимание въздействието на направените от тях изменения. Следователно Европейският парламент и Съветът трябва да се присъединят към ангажимента на Комисията за по-добро регулиране, а държавите членки трябва да направят същото при транспонирането и прилагането на законодателството на Съюза.

В Междуинституционалното споразумение за по-добро законотворчество от 2003 г. се определя как трябва да си сътрудничат Европейският парламент, Съветът на ЕС и Европейската комисия, за да се постигнат възможно най-добрите резултати при изготвянето на законодателството на ЕС. Тези добри намерения обаче невинаги се осъществяват по последователен начин. Например през периода между 2007 г. и 2014 г. Комисията е изготвила над 700 оценки на въздействието; през същия период Европейският парламент е направил оценка на въздействието за около 20 от направените от него изменения, а Съветът — за нито едно. Много рядко съзакондателите започват да разглеждат едно предложение с извършването на подходящ преглед на оценката на въздействието, направена от Комисията. Особено на последните етапи от преговорите се постигат споразумения, без да се вземат предвид преките или непреките въздействия, до които могат да доведат постигнатите чрез компромис изменения.

В миналото е имало моменти, в които Европейският парламент и Съветът са се колебаели относно постигането на съгласие за мерки, чрез които е можело да бъде намалена административната тежест. Например предложение за стандартна справка-декларация за ДДС беше отслабено и блокирано от държавите членки в Съвета, което изложи на риск икономии в размер на 15 милиарда евро. Държавите членки също често надхвърлят стриктния минимум, изискван от законодателството на ЕС, когато транспонират това законодателство на национално равнище (свръхрегулиране). Това може да увеличи ползите, но може да създаде и допълнителни излишни разходи за предприятията и публичните органи, които погрешно се асоциират със законодателството на ЕС.

Въпреки това Комисията признава, че новите политически нагласи и в Европейския парламент, и в Съвета предоставят на всички възможност не просто да се ангажират с принципите за по-добро регулиране, но и да спазват тези принципи.

Реална промяна може да бъде постигната само чрез общ ангажимент на всички институции на ЕС, към които се присъединява всяка от държавите членки. Понастоящем Комисията предлага ново споразумение с Европейския парламент и Съвета. Целта е всички страни да поемат ангажимент за създаване на по-добро законодателство и за по-добра съвместна работа, така че гражданите, предприятията и



обществото като цяло да могат да видят ползите от ЕС във всекидневния си живот. За нас по-доброто регулиране е важен политически приоритет както във връзка с новите предложения, така и във връзка с действащото законодателство. Като се има предвид общата отговорност, която носим пред гражданите на ЕС, призоваваме останалите институции да направят същото и да работят съвместно с нас за постигане на целта за по-добро регулиране.

По-специално, отправяме призив към Европейския парламент и към Съвета:

- да дават приоритет на инициативи, с които се опростява или подобрява действащото законодателство, като инициативите, посочени в програмата REFIT на Комисията, с цел по-бързо постигане на планираните ползи;
- да извършват оценка на въздействието на всички значителни изменения, които предлагат в хода на законодателния процес. Когато Европейският парламент и Съветът се споразумеят за текст, който се различава съществено от първоначалното предложение на Комисията, е необходимо да направят оценка на възможното икономическо, социално и екологично въздействие и регулаторна тежест преди вземането на окончателно решение;
- да се споразумеят за това, че законодателството трябва да бъде разбираемо и ясно, да дава възможност на засегнатите лица да разбират лесно своите права и задължения, да съдържа подходящи изисквания за докладване, мониторинг и оценяване, да избягва създаването на непропорционални разходи и да бъде практично за прилагане;
- да се споразумеят за това, че всяка институция може да свика независима група от експерти за оценяване на тези фактори след внасянето на значителни изменения в предложението на Комисията. Тази оценка трябва да бъде завършена и оповестена в разумен срок и да отчита всяка извършена работа по оценката на въздействието. Всяка институция ще назначи член на групата, който притежава необходимия специфичен експертен опит, няма конфликт на интереси и действа независимо от назначаващия орган;
- да се споразумеят за извършване на подходяща оценка на законодателството, което вече е в сила, за да бъде установено дали поставените цели могат да се постигнат посредством наличните инструменти, преди да обмислят нови инициативи;
- да включват редовно във всеки нов акт разпоредби, с които се дава възможност за мониторинг и бъдеща оценка;
- да насърчават държавите членки да избягват необоснованото свръхрегулиране при транспонирането на правилата на ЕС в националното законодателство. Въпреки че свръхрегулирането би могло да помогне за постигането на целите на законодателството в местния контекст или да бъде насочено към създаването на по-големи ползи, то може също така да създаде значителна допълнителна тежест. Държавите членки трябва да бъдат приканени да обяснят причините за всяко такова свръхрегулиране;

- да постигнат съгласие относно преразгледано общо споразумение относно делегираните актове, включително относно критериите за разграничаване между делегирани актове и актове за изпълнение<sup>10</sup>;
- да бъдат по-прозрачни и по-приобщаващи в действията си;
- да поемат ангажимент за по-добро съставяне на законите на ЕС, така че тези закони да бъдат правилни, разбираеми, ясни и последователни, за да може всеки да разбере своите права и задължения лесно и сигурно;
- да насърчават преработването на законодателството, за да останат законите ясни и добре структурирани дори след като бъдат изменени; както и
- да осигурят възможно най-широк достъп до законодателството на ЕС, за да може всеки да се запознае онлайн със законите, които го засягат, във версия, която е актуализирана, надеждна, пълна и консолидирана.

Предложението на Комисията за ново междуинституционално споразумение предлага стабилна основа за преговори и Комисията се надява, че трите институции ще могат да сключат ново споразумение до края на тази година.

#### **4. АКТУАЛИЗИРАНЕ НА ДЕЙСТВАЩОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО**

Разглеждането на ползите и разходите трябва да бъде повече от „моментна снимка“, направена при зараждането на една политика: оценяването следва да продължи през целия период на прилагане на политиката, за да се гарантира, че тя продължава да е подходяща за постигане на целите си. Това означава да се погледне назад, след като политиката вече е приложена, за да се види какво е нейното въздействие върху конкретни отрасли, и да се предложат начини за облекчаване на тежестта, без да се ограничават амбициите по отношение на политиката. Подобно оценяване обикновено предполага провеждането на открита обществена консултация.

Трябва да посочим ясно къде резултатите са били разочароващи, а последиците не са били такива, каквито се е очаквало, независимо дали става въпрос за икономиката, социалната сфера или околната среда. Трябва да сме подготвени за обмислянето на промени и извършването на подобрения, където е необходимо. Нужно е също така да открием нови начини за провеждането на обсъждания и постигането на съгласие с Европейския парламент и Съвета относно това кои мерки са били успешни и кои — не. Без това не може да се направи смислен опит за намаляване на бюрокрацията, нито за извършване на нужните промени в законодателството.

За политиците е характерно да се съсредоточават върху новите инициативи. ЕС обаче е оценяван не само според новите политически инициативи, но и според ползите от действащото законодателство на ЕС и тежестта, която то създава. Следователно от политическа гледна точка активната работа по действащото законодателство на ЕС е също толкова важна, колкото изготвянето на нови инициативи.

---

<sup>10</sup> Тези критерии ще бъдат формулирани, като се вземе под внимание докладът Szájér на Европейския парламент (относно последващите действия във връзка с делегирането на законодателни правомощия и контрола от страна на държавите членки върху упражняването на изпълнителните правомощия от страна на Комисията). Постигането на съгласие относно ново общо споразумение може да бъде последвано от привеждане на процедурата по регулиране с контрол в съответствие с Договора от Лисабон.

С течение на времето дори добре изготвеното законодателство може да създаде по-голяма тежест от необходимото или да престане да постига целите си. Например настъпването на промени на пазара може да означава, че съответният закон вече не носи ползи, не е релевантен или не служи за постигането на своята цел. Извършването на промени в технологията може да даде възможност целта на политиката да бъде постигната по по-добър начин — например, като се предостави възможност един формуляр да бъде подаван онлайн. Опитът, натрупан от прилагането на една политика чрез извършването на по-добър мониторинг и оценяване, може да даде актуална информация за това кое е най-доброто решение.

#### **4.1. Програмата REFIT — запазване на пригодността на правото на ЕС**

Програмата за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT) е програмата на Комисията, чрез която се гарантира, че законодателството на ЕС продължава да бъде пригодно за целите си и постига резултатите, предвидени от законотворците на ЕС. Програмата REFIT не е насочена толкова към дерегулиране, колкото към *по-добро* регулиране. Програмата е насочена към увеличаване на ползите от законодателството на ЕС за гражданите, предприятията и обществото като цяло по най-ефикасния и ефективен начин, като едновременно с това се премахне бюрокрацията и се намалят разходите, без да се застрашават целите на политиката. Програмата REFIT не е еднократен преглед, а траен ангажимент за запазването на стройния и ефективен характер на правната уредба на ЕС.

Програмата REFIT и амбициозното изготвяне на политики вървят ръка за ръка. Точните оценки на действащото законодателство често насочват към начини за намаляване на регулаторната тежест с цел подобряване на прилагането и повишаване на стандартите. Те могат също така да послужат за очертаването на нови предизвикателства на политиката, които възникват в един бързо променящ се свят и за чието преодоляване по-старото законодателство не разполага с необходимите средства.

От стартирането си през 2012 г. програмата REFIT насочва във все по-голяма степен вниманието върху ежедневните предизвикателства, които действащото законодателство създава за гражданите и предприятията. Проследяването на напредъка се извършва чрез анализа по програмата REFIT, чието най-ново издание се публикува днес<sup>11</sup>. Използвайки тази динамика, Комисията възнамерява да укрепи програмата REFIT, за да постигне по-добри и по-осезаеми резултати. Програмата REFIT ще бъде:

- *по-целенасочена* — като акцентът бъде поставен върху най-сериозните причини за липсата на ефикасност и за създаването на излишна тежест;
- *по-измерима в количествено отношение* — всяко предложение по програмата REFIT ще бъде съпътствано от прогнози за потенциалните ползи и икономии на разходи; след приемането на законодателството ще бъде публикувана актуализация на прогнозите; Комисията ще работи съвместно с държавите членки и заинтересованите страни при извършването на проверки дали този потенциал намира реален израз на място;
- *по-приобщаваща* — новата платформа REFIT ще бъде безценен източник на предложения за усъвършенстване на законите на ЕС;

---

<sup>11</sup> SWD(2015)110

- неизменна част от политическия процес на вземане на решения — REFIT ще заема видно място в работната програма за всяка година и в политическия ѝ диалог с другите институции на ЕС преди и след приемането на работната програма.

Програмата REFIT представлява споделена отговорност. Комисията приканва Европейския парламент и Съвета да окажат силна подкрепа за инициативите за повишаване на ефективността и ефикасността на действащото законодателство.

#### **4.2. Програмата REFIT в действие**

Всички бъдещи инициативи по програмата REFIT ще отразяват този нов засилен подход, като се основават на работата на новата платформа REFIT и на резултатите от текущите оценки, по-специално оценките и проверките за пригодност, определени като приоритети по програмата REFIT.

Натрупаният от тези прегледи опит ще помогне при формулирането на **бъдещи законодателни предложения**. Когато се установи прекомерност на разходите, свързани с регулирането, по отношение на преследваните цели, ще бъдат проучени алтернативни подходи за постигането на същите цели. Например бъдещият преглед на правилата относно специалния режим за ДДС за малките предприятия, митническото обслужване на едно гише в ЕС и приоритетните екологични площи може да доведе до значителни икономии.

#### ***Нови и текущи инициативи за намаляване на тежестта...***

По-късно тази година ще бъдат обявени няколко **нови инициативи** като част от работната програма на Комисията. Комисията обаче **вече работи активно** за намаляване на тежестта в сфери като:

- **Обществените поръчки:** Комисията ще изготви стандартен формуляр за данни, за да помогне на МСП да се справят със затрудненията, които срещат при непрекъснатото попълване на дълги и сложни документи, свързани с обществените поръчки.
- **Бизнес статистиката:** Комисията ще изчислява възможните икономии на разходи за предприятията и ще им помага да ги осъществяват в контекста на рамков регламент за интегриране на бизнес статистиката (ПРИБС) и на проекта за статистически данни за единния пазар (SIMSTAT).
- **Законодателството за химическите вещества:** Законодателството на ЕС за химическите вещества доведе до значителни икономии на разходи за предприятията, развиващи дейност на единния пазар. Въпреки това за малките дружества е трудно и скъпо да изпълнят съответните административни изисквания. Комисията ще преодолее тези проблеми чрез опростяване на правилата относно веществата, използвани в малки количества, и чрез изготвяне на план за действие, с който ще се помогне на МСП да спазят крайния срок за регистрация за тези количества, който е 1 юни 2018 г. През 2015 г. ще бъдат направени предложения за опростяване на процедурата за издаване на разрешения, за намаляване на обема изисквана информация и за повишаване на предвидимостта на процеса.

#### ***Отмяна на остаряло законодателство...***

В допълнение Комисията ще продължи да извършва преглед на секторното законодателство, за да набележи остаряло законодателство, което вече не служи за

постигане на целите си или представлява прекомерна тежест, и да направи предложение за неговата отмяна. Досега са били набелязани двадесет и три акта за отмяна в различни области на политиката<sup>12</sup>. Всяка година в сферите на селското стопанство и рибарството се извършва процедура по установяването на остарели актове. Тази добра практика ще бъде възприета в цялата Комисия.

### ***Оценки и проверки за пригодност...***

Освен това понастоящем се извършват прегледи и подробни оценки, които ще подготвят почвата за евентуални бъдещи действия в контекста на широк набор от политики и законодателни актове — например относно закъснените плащания, пестицидите; хранителните и здравните претенции за храните; автомобилните застраховки; Регламента на ЕС относно дериватите и Регламента за капиталовите изисквания.

Предстои завършването на други оценки в контекста на програмата REFIT. По-специално:

- При проверката за пригодност на общото законодателство в областта на храните (Регламент 178/2002) ще бъде направена оценка дали основните принципи и определения от това законодателство са били приложени по ефективен начин и дали възложените на операторите нови отговорности са подходящи за постигане на поставените цели, като се вземат под внимание правилата и стандартите, установени с последващото законодателство, тяхното прилагане и последващият кумулативен ефект и потенциални припокривания.
- Като последващо действие в контекста на подробната оценка на законодателството в областта на здравословните и безопасни условия на труд, която се очаква да приключи в края на 2015 г., Комисията ще набележи недостатъците, които трябва да бъдат отстранени, и ще изготви конкретни мерки за облекчаване на тежестта за МСП и за оказване на помощ да се справят с изискванията на ЕС. Ще бъдат разгледани евентуални действия за по-голяма съгласуваност и последователност между законодателството за здравословните и безопасни условия на труд и законодателството за химическите вещества (REACH).
- По същия начин, в зависимост от резултатите от проверката за пригодност на законодателството в областта на химическите вещества, с изключение на REACH, (която ще приключи през 2016 г.) ще бъдат набелязани евентуални действия за намаляване на тежестта.

### ***Подобряване на прилагането...***

Административната тежест може да бъде намалена не само чрез извършването на промени в законодателството. Съществуват много други начини, чрез които може да се допринесе за подобряване на прилагането на законодателството на ЕС. Например Комисията:

- ще стартира мащабен преглед на изискванията за докладване, за да намери начини за намаляване на тежестта. При този преглед ще се отдели изключително голямо

---

<sup>12</sup> За подробности вж. анализа по програмата REFIT.

внимание на областите, в които заинтересованите страни са изразили наскоро опасения, като селското стопанство, енергетиката, околната среда и финансовите услуги.

- ще си сътрудничи с държавите членки при проучването на най-добрите начини за осигуряване на съответствие със законодателството на ЕС на национално равнище, включително с тези, които са започнали преглед на това доколко добре се съчетават законодателството на ЕС и това на съответната държава членка, за да се помогне за опазването на околната среда (както при инициативата „Make It Work“). Целта е да се намерят решения за по-ефикасно прилагане на правото на ЕС на национално и местно равнище, като се намали неговата сложност и едновременно с това се запази защитата, която предлага.
- ще приключи работата по база данни, която ще предоставя всеобхватна и надеждна информация за изискванията на ЕС и държавите членки за етикетването на храните и ще бъде по-специално в помощ на МСП.
- ще продължи да следи внимателно за ясното, правилното и своевременното транспониране на директивите на ЕС и за правилното изпълнение и прилагане на правилата на ЕС във всички държави членки, като по този начин ще създаде правна сигурност и ще даде възможност на гражданите и предприятията да се възползват от възможностите на единния пазар.

### ***Опростяване на финансирането от ЕС...***

И накрая, от дълго време Комисията призовава за опростяване на управлението на средствата от ЕС, което ще помогне за постигането на максимална полза от това финансиране, като същевременно се запазят високите стандарти на финансово управление. Напредъкът към опростяване се следи чрез контролна таблица за административното опростяване, която Комисията редовно публикува<sup>13</sup>. Сложните административни правила за изпълнението на бюджета на ЕС, както на равнището на Съюза, така и в държавите членки, увеличава бюрокрацията, закъсненията, разходите за контрол и грешките. Опростяването е гравидният елемент на новата инициативата за ориентиран към резултатите бюджет на ЕС и Комисията ще продължи тази дейност, например в сферата на:

- общата селскостопанска политика: Комисията ще опрости управлението на общата организация на пазарите, обединявайки 200 действащи регламента на Комисията в 40 акта за изпълнение и делегирани акта.
- европейските структурни и инвестиционни фондове: Комисията ще създаде група на високо равнище, която ще осъществява мониторинг на извършването от държавите членки опростяване. Комисията ще започне поредица от проучвания, при които ще бъдат разгледани допълнителни възможности за намаляване на разходите и опростяване. Освен това тя ще създаде интерактивна база данни, съдържаща правни текстове и документи с насоки за държавите членки, бенефициерите и заинтересованите страни.

---

<sup>13</sup> Окончателна контролна таблица за опростяването за МФР за периода 2014—2020 г., COM(2014) 114 final, 3.3.2014 г.

– изпълнението на програмата „Хоризонт 2020“ — в момента се подготвя втора вълна от мерки за опростяване за рамковата програма за научни изследвания и иновации.

#### **4.3. Приобщаващ подход**

Комисията активно ще търси принос от заинтересованите страни относно начини за усъвършенстването на законодателството на ЕС.

Освен подробно описания по-горе нов уебсайт „Lighten the Load — Have Your Say“, Комисията е в процес на създаване на нова платформа REFIT и скоро ще даде възможност на хората да изразяват мнението си и да изградят основа за приобщаваща работа по една обща програма. В платформата ще участват експерти на високо равнище, представляващи бизнеса, социалните партньори и гражданското общество, които ще бъдат назначени чрез открита и прозрачна процедура, и експерти от всичките 28 държави членки, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите. Всяка заинтересована страна, която иска да изрази опасенията си или има предложения, ще може да представи в рамките на платформата вижданията си за въздействието от законите на ЕС и да направи предложения за начините за подобряване на законодателството. В рамките на платформата тези предложения ще се разглеждат, ще се насърчава представянето на становища по специфични теми, като например „пречки пред цифровизацията или иновациите“, и ще се отправят конкретни предложения до Комисията.

Тя ще се председателства от първия заместник-председател на Комисията. Комисията ще отговаря на всички предложения, направени в рамките на платформата, и редовно ще информира какви последващи действия възнамерява да предприеме. Тя ще приканва държавите членки да направят същото в случаите, когато предложенията се отнасят до националното транспониране и прилагане.

#### **5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

В настоящото съобщение се посочва набор от действия, които свидетелстват за подновения ангажимент на Комисията да прилага по-доброто регулиране във всекидневната си работа. Целта е да се работи по-прозрачно и с по-висока степен на приобщаване, за да се изготвят предложения с по-високо качество и да се гарантира, че действащите правила обслужват по-ефективно важни обществени цели.

Комисията обаче не може да постигне целта за по-добро регулиране самостоятелно. Необходимо е всички институции на ЕС, държавите членки и други страни, като социалните партньори, да поемат общ ангажимент. Европейският парламент и Съветът носят особена отговорност за осъществяването на по-добро регулиране. Комисията ги призовава да започнат бързо преговори въз основа на нейното предложение за ново междуинституционално споразумение, като целта трябва да бъде финализирането на такова споразумение преди края на 2015 г.