



Страсбург, 24.10.2017г.
COM(2017) 651 final

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

Допълване на дневния ред на по-доброто регулиране: по-добри решения за по-добри резултати

{SWD(2017) 675 final}

1. ВЪВЕДЕНИЕ ПО-ДОБРО РЕГУЛИРАНЕ В КОМИСИЯТА

Настоящата Комисия е в средата на своя мандат. Тя продължава да е съсредоточена върху постигане на приоритетните инициативи в подкрепа на нейните 10 политически приоритети¹ в полза на гражданите на Съюза; да подкрепя растежа и създаването на работни места, за да се подобри функционирането на вътрешния пазар, да се справи със заплахите за сигурността, да защити потребителите и работниците, както и да подобри общественото здраве и околната среда. Работната програма за 2018 г.² отново демонстрира акцента, който Комисията поставя върху сериозните проблеми, за които са необходими европейски решения. Това включва мерки за въвеждането на цифровия единен пазар и на енергийния съюз, гарантиране на справедливо данъчно облагане на дружествата и социална справедливост, за завършване изграждането на съюз на капиталовите пазари, укрепване на икономическия и паричен съюз, както и на банковия съюз, борба с тероризма и създаване на план на Съюза за следващата многогодишна финансова рамка.

По-доброто регулиране е в основата на всички дейности на Комисията, за да се гарантира, че ЕС прави това, което е необходимо и го прави добре. За тази цел през 2015 г.³, Комисията набеляза набор от балансирани принципи и мерки, свързани с три основни стълба:

- **оценка на въздействието**: новите предложения са придружени от оценки на въздействието, които да се проучат начините, по които целите на политиката могат да бъдат постигнати по най-ефективен начин, без да се налага ненужна тежест.
- **„първо да оценява“**: При всяко преразглеждане на съществуващото законодателство ще се оценят възможностите за опростяване и намаляване на ненужните разходи, основани на анализите и приноса на заинтересованите лица.
- **участие на заинтересованите страни**: по-доброто регулиране е подкрепено с активното участие на гражданското общество, което приветства приноса на заинтересованите страни на всички етапи на политическия цикъл с помощта на редица инструменти за обратна информация и дейности за консултация.

Този подход за по-добро регулиране е получил широка подкрепа от заинтересованите страни, в това число и от Европейския парламент⁴ и Съвета⁵.

¹ https://ec.europa.eu/commission/index_bg

² COM(2017) xxx [да се попълни, когато стане известна.]

³ COM(2015) 215 от 19 май 2015 г. *По-добро регулиране за постигането на по-добри резултати — Програма на ЕС.*

⁴ Резолюция на Европейския парламент от 12 април 2016 г. относно програмата за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT): настояща ситуация и перспективи“; <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0104+0+DOC+XML+V0/BG>

Още през 2015 г., ОИСР класира системата за оценка на въздействието и системата за оценка съответно на трето и пето място сред тези на членовете на ОИСР⁶. След като това класиране беше направено, Комисията въведе допълнителни подобрения през май 2015 г., а през 2016 г. Европейският парламент, Съветът и Комисията постигнаха съгласие по Междунституционално споразумение за по-добро законотворчество⁷. Освен това през декември 2016 г. Комисията представи по-стратегически подход към прилагането на законодателството на ЕС⁸. През 2017 г. настъпиха три допълнителни значителни промени в начина, по който Комисията подхожда към по-доброто регулиране.

- На първо място, Комисията допълнително усили своите усилия за увеличаване на прозрачността, легитимността и отчетността на работата си, по-специално що се отнася до процеса на консултации и възможностите за заинтересованите страни да предоставят своите становища по нейните предложения (раздел 2.2 по-долу). До края на 2017 г. тя ще стартира уебсайт озаглавен „Участие в изготвянето на законодателството“, който ще позволи на заинтересованите страни да участват пълноценно в работата на Комисията през целия цикъл на политиката⁹.
- На второ място, през 2017 г. Комисията завърши основна актуализация на насоките и инструментариума за по-добро регулиране в целия политически цикъл¹⁰. Макар основната им функция е да се обяснят и използват връзките между различните стъпки от процеса на определяне на политиките в рамките на Комисията и да се подкрепят нейните служби в подкрепа на по-доброто регулиране, те също са предоставени на разположение на Европейския парламент, Съвета, държавите членки и всички заинтересовани страни. Целта е да се улесни по-нататъшното ангажиране на всички участници в процеса на вземане на решения на Съюза.
- На трето място, в началото на 2017 г. Комитетът за регулаторен контрол (КРК) приключи набирането на своя персонал, и понастоящем включва трима членове извън европейските институции. Този независим комитет¹¹ контролира качеството на оценките на въздействието и подбраните оценки на съществуващото законодателство и оповестява публично всички свои

⁵ По-добро регулиране за укрепване на конкурентоспособността: Заключение на Съвета, 26 май 2016 г.: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/05/26-conclusions-better-regulation/>

⁶ ОИСР (2015), *Перспективи на ОИСР относно регулаторната политика през 2015 г.*, OECD Publishing, Paris; <http://www.oecd.org/publications/oecd-regulatory-policy-outlook-2015-9789264238770-en.htm>

⁷ Междунституционално споразумение между Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз и Европейската комисия за по-добро законотворчество ОВ L 123, 12.5.2016 г., стр.1. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=OJ:L:2016:123:TOC>

⁸ С(2016) 8600 от 21 декември 2016 г. „*Право на ЕС: по-добри резултати чрез по-добро прилагане.*“

⁹ „Участие в изготвянето на законодателството“: https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_bg

¹⁰ https://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_bg

¹¹ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_bg

становища. Всяка оценка на въздействието по принцип ще има нужда от положително становище, за да може инициативата да продължи. Ако Комисията реши да предприеме действия при отсъствието на такова становище, тя публично разяснява причините, поради които е решила да процедира. В допълнение към това, Комитетът предоставя практически методологически съвети в полза на службите на Комисията. Комитетът понастоящем разглежда също така подбраните оценки и систематично иска да установи дали — в съответствие с принципа „първо да оценява“ — е направена оценка в подкрепа на доклада за оценката на въздействието, в случаите, при които се изменя законодателството.

Фигура 1 представя преглед на основните дейности на по-доброто регулиране и показва значителната работа, извършена през последните дванадесет месеца. Останалата част от настоящото съобщение предоставя повече подробности относно тези развития, относно текущата работа с платформата REFIT за събиране, анализ и излагане на мненията на заинтересованите страни относно начините за опростяване на съществуващото законодателство. С него също така се отговаря на ангажиментите на Комисията, поети в Междуинституционалното споразумение за по-добро законотворчество (по-специално точка 48), както и на заключенията на Съвета¹² и се очертават по-нататъшни действия за осъществяване на амбициозната програма на Комисията за по-добро регулиране. Работният документ на службите на Комисията, свързан с това съобщение, предоставя допълнителна информация относно усилията за опростяване.

Фигура 1 Преглед на дейностите за по-добро регулиране от стартирането им в Комисията

	<i>Към 31 август 2016 г.</i>	<i>Към 31 август 2017 г.</i>
Оценки	688	798
Оценки на въздействието	975	1028
Обществени консултации:	704	814
Становища на платформата REFIT	17	58

¹² Заключение на Съвета от декември 2014 г. (док. 16000/14), с които: „... Комисията беше призована да разработи и въведе — въз основа на приноса на държавите членки и заинтересованите страни — цели за намаляване на тежестта в особено обременени области, по-специално по отношение на МСП, в рамките на програмата REFIT, които няма да изискват референтно измерване и същевременно ще отчитат баланса между разходите и ползите от регулирането.“; и заключенията на Съвета от 26 май 2016 г. относно по-доброто регулиране за укрепване на конкурентоспособността, с които „настоятелно се приканва Комисията бързо да предприеме действия в тази посока, за да стане възможно въвеждането на цели за намаляване на тежестта през 2017 г., като същевременно постоянно се взема предвид [...] високо равнище на защита на потребителите, здравето, околната среда и наетите лица и значението на пълноценно функциониращия единен пазар.“

2. ПРИЛАГАНЕ НА ПО-ДОБРО РЕГУЛИРАНЕ: КЛЮЧОВИ РЕЗУЛТАТИ:

2.1. С размах за големите неща: при спазване на принципа на субсидиарност и пропорционалност

Комисията под председателството на г-н Юнкер съсредоточава работата си върху десет политически приоритета, и потвърждава ангажимента си да действа само когато е необходимо на равнище ЕС, както и да предложи само това, което е от съществено значение за постигането на резултатите, които искаме. Въз основа на данни, събрани чрез различните инструменти за по-добро регулиране, тя действа, когато е необходимо, и в случаите, когато това води до добавена стойност. Фигура 2 илюстрира целта на настоящата Комисия, която също така улеснява интегрирането на хоризонталните цели, като например устойчивото развитие, във всички области на политиката. Накрая, когато секторните подходи са били упражнявани в редица области, например в областта на енергетиката и климата, транспорта, цифровия единен пазар и вътрешния пазар, са били прилагани инструменти за по-добро регулиране, за да се гарантира съгласуваност и да се избегнат ненужни разходи и припокриване в тези сектори.

Бяха подготвени оценки на въздействието за по-голямата част от тези инициативи. Въпреки това, приносът и данните, необходими за оценка на въздействието, не винаги могат да бъдат получени за действия, при които е необходим незабавен отговор на политиката. Такъв например беше случая през изминалата година в областта на миграцията и сигурността. В тези случаи Комисията все пак предостави данни в рамките на възможното, за да подкрепи това, което предлагаше, и в малкото на брой случаи, при които това не беше възможно, тя обясни защо това е така.

Фигура 2. Броят на приоритетните инициативи на Комисията „Юнкер“ за периода 2015—2018 г. в сравнение с последната година от мандата на неговия предшественик



Освен че се съсредоточава върху ключови приоритети, Комисията също така продължава да полага усилия, за да гарантира, че действията, които предприема, са пропорционални. Комисията докладва ежегодно относно съществената работа, която тя върши в сферата на субсидиарността и пропорционалността. Важен инструмент е независимия контрол на вариантите на политиката от Комитета за регулаторен контрол, преди Комисията да приеме неговите предложения. Този комитет контролира проучваните варианти за опростяване на законодателството и всички съответни въздействия (като тези за МСП), които може да доведат до по-

ефективни, ефикасни или пропорционални подходи, при които се избягват ненужни разходи. В каре 1 са представени примери.

Каре 1. Примери за по-добро регулиране, които са довели до по-пропорционален подход

- **Предложение за свободното движение на данни в рамките на цифровия единен пазар (СОМ(2017) 495).** Комитетът за регулаторен контрол изрази опасения относно необходимостта и пропорционалността на възможността за намеса в договорите между стопански субекти, за да се направи прехвърлянето („преносимостта“) на данни между доставчиците на услуги за изчисления в облак по-ефективно. Поради това Комисията реши по-скоро да насърчава саморегулиране чрез кодекси за поведение относно информацията, която трябва да бъде предоставена на потребителите за съхранение на данни или за други дейности по обработка. Тя също реши, че условията на смяна на доставчика и прехвърляне на данни следва да се определят чрез саморегулация, за да се посочат най-добрите практики.
- **Предложение за директива за насърчаване на използването на енергия от възобновяеми източници (СОМ(2016) 767).** Както е посочено в обяснителния меморандум към предложението, бяха предложени по-малко обременителни мерки след опасенията, изразени от Комитета за регулаторен контрол, относно пропорционалността (и съответствието с принципа на субсидиарност от) на мерките за насърчаване на енергията от възобновяеми източници в секторите на отоплението и охлаждането.
- **Политика на ЕС за стандартизация.** Заинтересованите страни разчитат на хармонизирани технически стандарти на ЕС за своите действия. Навременното публикуване на позоваванията на тези стандарти в *Официалния вестник на ЕС* е проблематично. Въз основа на препоръките на платформата REFIT, Комисията и европейските организации за стандартизация са постигнали съгласие по план за действие за разрешаване на този проблем.

2.2. Прозрачност, легитимност и отчетност

През 2016 г. и 2017 г. Комисията постави особен акцент върху повишаването на легитимността на това, което прави. Комисията е ангажирана с най-високите стандарти на прозрачност и отчетност в интерес на демократичната легитимност, в съответствие с Приоритет 10 на своите политически насоки („Съюз на демократична промяна“). Обществеността и заинтересованите страни с основание очакват да могат да влияят на процеса на вземане на решения, да преглеждат данните, и да знаят кой се опитва да повлияе на процеса на вземане на решения. Комисията е водещ пример за прозрачност при взаимодействието с представители на интереси чрез прилагане на принципа, че комисарите, членовете на техните кабинети и генералните директори следва да се срещат само с лобисти, които са в Регистъра за прозрачност, и които публикуват информация за тези срещи на своите уебсайтове. Освен това, регистрацията в Регистъра за прозрачност понастоящем е също така изискване към заинтересованите организации и отделни експерти, представляващи общ интерес да бъдат назначени за членове на експертни групи, които съветват Комисията. През септември 2016 г. Комисията представи предложение за правно обвързващо междуинституционално споразумение за задължителен Регистър за прозрачност, който да обхваща Европейския парламент, Комисията и, за първи път, Съвета. Това би било важна стъпка напред към по-голяма прозрачност в лобирането.

Комисията е поела сериозен ангажимент за съвместна работа със заинтересованите страни и гражданите през целия цикъл на политиката¹³ и е инвестира значително в редица инструменти, за да се ангажира в по-голяма степен за действията си. Въпреки наличието на тези инструменти, ясно е, че ангажираността не е достигнала пълния си потенциал и някои заинтересовани страни все още не желаят или не са в състояние да участват. Комисията е предприела допълнителни мерки за справяне с този проблем. По-специално:

- За да се отговори на загрижеността на заинтересованите страни, включително относно платформата REFIT¹⁴, че често не е ясно как използва Комисията техния принос, Комисията ще осигури по-добра обратна информация относно мненията на заинтересованите страни в своите оценки на въздействието, оценки и доклади, за да покаже как е използван техния принос.
- За да се гарантира, че правилните заинтересовани страни са обхванати по най-ефективен начин, за да се съберат техните мнения и важни данни, Комисията е усилила своите насоки към службите на Комисията относно изготвянето на ясна консултационната стратегия за всяка инициатива, която ще бъде представена в пътни карти и първоначалните оценки на въздействието .
- За да се достигне до възможно най-широка публика и да се улесни обратната връзка, обществената консултация за важни инициативи ще бъде достъпна на всички официални езици на ЕС, докато други ще се появят поне на английски, френски и немски език. Това дава отговор на опасенията, изразени от Европейския парламент, Европейския омбудсман, заинтересованите страни и гражданите.
- На 1 юли 2016 г. Комисията стартира уебсайт, който е основен входен пункт за гражданите и заинтересованите страни да намират информация за създаването на политиките и за участие в процеса¹⁵. Това им помага да изразят становищата си. Това прави създаването на политиките по-прозрачно, тъй като приносите се публикуват автоматично. Това е в съответствие с важен ангажимент по линия на програмата за по-добро регулиране от 2015 г.
- Обратна информация вече може да бъде дадена на единния уебсайт относно първоначалните идеи на Комисията за нови инициативи (пътни карти и първоначални оценки на въздействието), относно приетите предложения, и относно проектите на нормативни актове (делегирани актове и актове за изпълнение). Последното представлява значително подобрение в прозрачността и консултациите в това, което традиционно е сложен и непрозрачен процес с участието само на експерти и представители на

¹³ Пилотна база данни на ОИСР относно практиките за участие на заинтересованите страни: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/EC-Stakeholder-Engagement.pdf>

¹⁴ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/xxii4ab_on_stakeholder_consultation_mechanisms.pdf

¹⁵ https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_bg

държавите членки. Фигура 3 представя общ преглед на актуалното състояние.

Фигура 3. Сайт „Участие в изготвянето на законодателството“: Преглед на неговата дейност от неговото стартиране на 1 юли 2016 г.

Актове, публикувани на уебсайта Europa за обратна връзка от заинтересованите страни	Към 31 август 2017 г.
Проекти на делегирани актове	98
Проекти на делегирани актове	126
Пътни карти и първоначални оценки на въздействието	225
Законодателни предложения, приети от Комисията	194

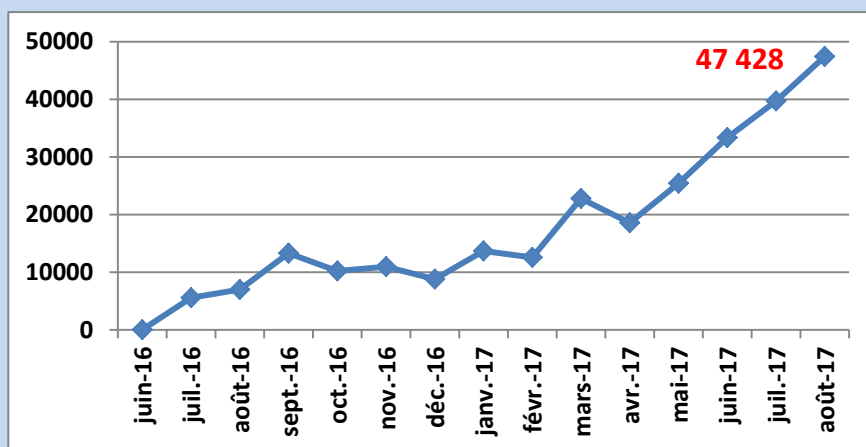
Комисията също така ще продължи да насърчава още по-голямо участие от страна на заинтересованите страни, особено за приоритетни предложения, чрез социалните медии (**#EUHaveYourSay**). Това е допринесло за постоянно увеличаване на броя на посетителите на уебсайта „Участие в изготвянето на законодателството“, като той е достигнал над 47 000 посетители през август 2017 г. (Фигура 4). Получените приноси например доведоха до промени в предложението на Комисията относно правилата за справедливо ползване на роуминг от мобилните телекомуникации¹⁶ или информираха законодателя, какъвто бе случаят с обществената реакция по предложението на Комисията по отношение на огнестрелните оръжия¹⁷.

Комисията ще извърши допълнителни подобрения на уебсайта до края на 2017 г. Те ще включват „хронологично представяне“, което ще осигури по-ранна и допълнителна информация за всяка предстояща инициатива, и обхващат достъп до всички онлайн обществени допитвания, организирани всяка година.

¹⁶ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/roaming-implementing-regulation>

¹⁷ COM(2015) 0750. Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 91/477/ЕИО на Съвета относно контрола на придобиването и притежаването на оръжие.

Фигура 4. Еволюция на броя на посетителите на уебсайта „Участие в изготвянето на законодателството“ на ЕС



2.3. Опростяване на законодателството и справяне с излишните разходи

От началото на мандата си настоящата Комисия е подчертала, че активното управление на действащото законодателство на ЕС е също толкова важно, колкото и подготовката на нови инициативи. От съществено значение е да се гарантира, че законодателството остава пригодено за целите си и постига резултатите, към които са се стремили законодателните органи на ЕС. В центъра на усилията си за постигане на по-опростено законодателство, Комисията се съсредоточава върху преодоляването на излишните разходи и премахването на административната тежест, без да се излагат на риск целите на политиката. Опростяването на законодателството и правенето му по-малко обременяващи също така подобрява неговото изпълнение и прилагане, и в крайна сметка води до по-добри резултати.

Комисията е убедена, че намаляването на ненужните разходи е най-добре да се извършва за всеки отделен случай, така че планираните цели на законодателството са изцяло запазени. Комисията е последователна в своето становище, че по-доброто регулиране не означава дерегулиране. Когато е налице ясна необходимост от регулиране за постигането на важни социални цели — например в областта на пазарите на труда, здравословните и безопасни условия на труд, опазването на околната среда, или за справяне с влиянието на новите технологии върху неприкосновеността на личния живот — тя ще го направи с подходяща амбиция. Някои разходи винаги ще бъдат извършени, за да се гарантира, че законодателството е ефективно и те трябва да се разглеждат в контекста на цялостните ползи, до които ще доведе законодателството. За да се гарантира демократична отчетност и прозрачност, от съществено значение е политическо решение, за което разходите са оправдани за постигане целите на политиката, да се основава на данни от оценка на всеки отделен случай, с което да се даде отговор на опасенията на заинтересованите страни и гражданите.

Подходът на Комисията, за разлика от този в много държави членки, се основава на принципа „първо да оценява“. Преди да се преразгледа съществуващото законодателство или да се въведе ново законодателство, Комисията поема ангажимент да извърши оценка на вече съществуващото такова, за да определи вече съществуващия потенциал за опростяване и намаляване на разходите. Тези

оценки могат да бъдат на отделни законодателни актове или на няколко законодателни акта, които заедно обхващат даден сектор („проверки за пригодност“) и в тях се набелязват области на възможните икономии на разходи за конкретното въпросно законодателство. Този анализ впоследствие се пренася напред към следващия процес на оценка на въздействието, с което се показва как тези промени могат най-добре да бъдат приложени, и се извършва количествено определение, когато това е възможно. Тези дейности се извършват въз основа на данни, събрани чрез консултации със заинтересованите страни, работата на платформата REFIT, и приноса, който може да се предаде от заинтересованите страни на уебсайта „Облекчете товара“¹⁸. Този процес е от основно значение, за да се гарантира цялостната легитимност на дейностите и за да се гарантира, че целите на политиката не са засегнати по неблагоприятен начин от усилията за намаляване на разходите. През 2016 г. бяха извършени оценки на малко под половината от оценките на въздействието, а през 2017 г. този показател се повиши до почти 70 %. Това е значително постижение, откакто беше въведено понятието.

Каре 2. Важни оценки и проверки за пригодност, 2016—2017 г.

- Проверка за пригодност на задълженията за мониторинг и докладване в политиката в областта на околната среда на ЕС.
- Оценка на Фонда за външните граници за периода 2011—2013 г.
- Оценка на програмата „Хоризонт 2020“.
- Оценка на Регламента за взаимното признаване на продуктите.
- Оценка на разпоредбите за надзор на пазара в Регламент (ЕО) № 765/2008.
- Проверка за пригодност на законодателството за защита на потребителите.
- Секторна проверка за пригодност на строителния сектор.
- Покана за предоставяне на данни относно функционирането на регулаторната рамка на ЕС за финансовите услуги

Ключово предизвикателство е да се предоставят достатъчно точно количествено разходите и ползите на предлаганите промени. Това количествено определяне е предизвикателство, не на последно място поради това, че данните, които са на разположение, включително данни, които държавите членки могат да събират за изпълнението на законодателството, често са ограничени. Поради това е трудно да се представят точни оценки на въздействието в 28-те държави членки. Въпреки предизвикателствата, Комисията все пак представя количествено измерима информация в около половината от своите оценки на въздействието и в почти всички оценки, включени в програмата REFIT. Като цяло практиката на Комисията от гледна точка на количественото определяне е в голяма степен в съответствие с подходите на други места, и е доста по-модерна във връзка с оценяването на ползите от политиките.

С този подход се постигат резултати. В рамките на програмата си за пригодност на регулаторната рамка, Комисията стартира 137 инициативи за опростяване от 2015 г. насам. Платформата REFIT е изиграла важна роля в насочването на работата на Комисията към случаите, които имат по-голямо значение за

¹⁸ http://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/lighten-load_bg

заинтересованите страни. От началото на 2016 г. платформата REFIT прие 58 становища и даде своя принос най-вече за опростяването на общата селскостопанска политика, европейските структурни и инвестиционни фондове, правилата за ДДС и нормите в областта на единния пазар. Каре 3 съдържа редица примери, в които Комисията е установила потенциални икономии от разходи както за бизнеса и гражданите, така и за националните администрации, с помощта на платформата REFIT. По-подробна информация за тези и всички други предложения по REFIT са представени в работния документ на службите на Комисията, публикуван заедно с настоящото съобщение. Работната програма за 2018 г. съдържа важни предложения, за да се намалят ненужните разходи, които Комисията възнамерява да направи преди края на мандата си.

Каре 3. Примери за нормативно опростяване на съществуващото законодателство¹⁹

- **Предложение за модернизиране на ДДС за целите на трансграничната електронна търговия между предприятия и потребители (СОМ(2016) 757).** Предложението има за цел да опрости сложните задължения по ДДС, свързани с трансграничната електронна търговия, както и да създаде условия на равнопоставеност за стопанските субекти от ЕС и от трети държави, което често прави несъответстващи необлагаемите с ДДС продажби. Очаква се предложението да намали разходите на предприятията за привеждане в съответствие със задълженията им по ДДС с **2,3 милиарда евро на година, считано от 2021 г.**, като в същото време приходите от ДДС за държавите членки се увеличат със **7 милиарда евро**.
- **Предложение за регламент за създаване на единен цифров портал за предоставяне на информация, процедури, помощ и услуги за решаване на проблеми (СОМ(2017)256).** Съществуват значителни пречки както за гражданите, така и за предприятията, които са заинтересовани от преместване в друга държава от ЕС, от продажба на продукти или от предоставяне на услуги в такава държава. Намирането на подходяща, точна и разбираема информация онлайн, както и възможността за достъп и извършване на административните процедури онлайн е от решаващо значение за желаещите да се възползват от предимствата на единния пазар, но това често е сложно, времеемко и скъпо, ако изобщо е възможно. Що се отнася до информацията, предприятията биха могли да **спестяват между 11 и 55 милиарда евро годишно** за изследване на само девет свързани със стопанската дейност области. Предпочитаният вариант ще **намали със 60 % обема от 1,5 милиона часове**, които гражданите понастоящем изразходват за проучвания онлайн на седемте основни теми, преди да заминат в чужбина.
- **Предложение за регламент относно европейската бизнес статистика (СОМ(2017) 114).** Сегашната система за изготвяне на европейската бизнес статистика е разпокъсана между отделни специфични за различните области регламенти. Това води до несъответствия в събраните данни, както и до неефикасност при тяхното изготвяне. С новото предложение ще бъдат отменени 10 съществуващи актове и ще се осигури обща правна рамка за изготвяне и съставяне на бизнес статистиката. Очаква се предложението да осигури по-добри и качествени статистически данни и да доведе до рационализиране на националните процеси на изготвяне на статистиката, както и намаляване на статистическата тежест за респондентите, които предоставят данни. Очаква се новото предложение да доведе до **намаляване на административната тежест за предприятията в размер на най-малко 13,5 %**, което до голяма степен се дължи на икономии при изготвянето на статистика на вътрешната търговия в ЕС.
- **Преразглеждане на Регламента за европейската пазарна инфраструктура**

¹⁹ Примери за това са избрани от Анализа по програмата REFIT. Повече информация е на разположение в съответния работен документ.

(Правила за извънборсови деривати, централните контрагенти и регистрите на трансакции) (СОМ(2017)208). В предложението се определят редица целеви изменения на действащия регламент, по-специално за опростяване на правилата и за премахване на непропорционалните разходи и тежести за малките дружества във финансовия сектор, без да се застрашава финансовата стабилност. Комбинираният ефект от всички предпочитани варианти, изчислен единствено за целите на оценката на въздействието, ще доведе до **намаление на разходите от 2,3 милиарда евро до 6,9 милиарда евро относно фиксираните (еднократни) разходи и от 1,1 милиарда евро до 2,66 милиарда евро относно оперативните разходи**.

- ***Предложение за Регламент относно управлението на Енергийния съюз (СОМ(2016) 759)***. Предложението ще доведе до значително намаляване на административната тежест за държавите членки, Комисията и другите институции на ЕС чрез рационализиране на сегашните изисквания в областта на планирането и докладването в областта на енергетиката и климата, които са разпръснати в различни правни инструменти с различни цикли на докладване. Чрез предложението се интегрират, рационализират или отменят повече от над 50 съществуващи отделни задължения за планиране, докладване и мониторинг. Очаква се то да доведе до **допълнителни икономии в размер над 3,4 милиона евро на административни разходи**.
- ***Предложение за оперативната съвместимост на електронните системи за пътно таксуване и за улесняване на трансграничния обмен на информация за неплащане на пътни такси в Съюза (СОМ(2017) 280)***. Предложението има за цел справяне със слабата оперативна съвместимост на европейските системи за пътно таксуване и инфраструктура чрез улесняване на навлизането на пазара на нови доставчици и чрез допускане доставка на по-малко сложни от техническа гледна точка бордови устройства за собствениците на превозни средства (различни от GPS). Слабата оперативна съвместимост се очаква да доведе до ненужни разходи в размер на 334 милиона евро годишно.
- ***Предложение за изменение на ограниченията за употребата на опасни вещества в електрическото и електронно оборудване (СОМ(2017) 38)***. Предложените мерки ще възстановят функционирането на вторичния пазар и ще увеличат наличността от резервни части за някои видове оборудване. Ще бъдат намалени разходите и административната тежест за предприятията и публичните органи, ще има допълнителни пазарни възможности за ремонтните предприятия и за вторичните продажби, ще се получи положително социално въздействие, включително за болниците в ЕС, **които ще спестят около 170 милиона евро след 2019 г.**, чрез запазването на възможността за препродажба и купуване на употребявани медицински изделия. Изключването на органи с тръби от обхвата на директивата също ще помогне да се избегне загубата на близо 90 % от работните места в сектора и да се предотврати годишна загуба в размер до 65 милиона евро до 2025 г.

2.4. Оценка на алтернативни подходи за опростяване и намаляване на разходите

Намаляването на ненужната регулаторна тежест е един от политическите приоритети на настоящата Комисия, което се предоставя чрез подход, който е насочен към действителните притеснения на заинтересованите страни, гарантира подходяща демократична отчетност и насърчава точното количествено определяне, без да зависи от него. В съответствие с ангажимента, поет в Междуинституционалното споразумение за по-добро законотворчество, Комисията все пак оценява алтернативни подходи, включително определянето на цели за намаляване на тежестта в конкретни сектори. Заключениеята са обобщени в каре 4,

и са представени по-подробно в придружаващия работен документ на службите на Комисията.

Каре 4. Алтернативни подходи за опростяване на нормативната уредба

- Един от подходите за намаляване на регулаторните разходи е чрез определяне на предварителни цели за намаляване на тежестта или за икономиката като цяло, или за отделните сектори. За да бъдат надеждни и ефективни, такива цели трябва да бъдат определени въз основа на методология за установяване на общото равнище на разходите и оценка на това, което реално може да бъде намалено („базов сценарий“). Събирането на тези доказателства е скъпо и отнема значително време, без непременно да даде точна картина, тъй като данните често са ограничени. Тази несигурност много затруднява калибрирането на амбицията на предварителната цел било то за икономиката като цяло или за даден сектор. Това важи в още по-голяма степен на европейско равнище, както е видно от собствения опит на Комисията с намаляване на административната тежест в периода 2007—2013 г.²⁰
- Някои заинтересовани страни изказаха предположение, че целите следва да се определят „политически“, а не въз основа на методика, без да има ясна обосновка за това как ще се изчисляват или защо ще се прилагат само в конкретни сектори. Комисията е загрижена, че такъв подход би създал натиск за дерегулиране и би създал пречки пред нейната политическа отговорност да осигури резултати в нужния момент (например като се има предвид необходимостта в миналото да се реагира на финансовата криза и в по-близък план — усилията за справяне с проблеми, свързани със сигурността, предизвикателството на миграцията или въпроси, свързани с неприкосновеността на личния живот, предизвикани от новите технологии). Освен това тя не е убедена, че подобен подход ще бъде приемлив като цяло за заинтересованите страни. Разнообразието от гледни точки по въпроса с предварителните цели е добре илюстрирано от резултатите от консултацията на платформата REFIT21.
- Същите съображения важат и за системата „one-in-one out“, когато нов акт или допълнителните разходи, въведени с нов законодателен акт, трябва да бъдат придружени от съответното намаляване чрез преразглеждане на съществуващ законодателен акт или неговото оттегляне. Регулаторните разходи трябва да бъдат намалявани въз основа на доказателства, а не просто на количествени цели. Дори Комисията да направи предложение за оттегляне на даден акт, законодателите може да не са съгласни; а отмяната сама по себе си може да доведе до 28 различни и потенциално разминаващи се национални подходи.

Нито собственият опит на Комисията, нито видяното от функционирането на други системи позволяват да се заключи, че подходът, основан на предварителни цели за намаляване, ще доведе до по-добри резултати по отношение на съкращаването на излишните разходи и ще гарантира осезаеми ползи на заинтересованите страни в сравнение със сегашния подход. Този подход се основава на индивидуална оценка на всеки от съществуващите законодателни актове, за да се установи какво може да бъде опростено, оптимизирано или премахнато. Подходът на Комисията функционира на базата на доказателства и легитимността му се основава на факта, че в него активно се включват всички заинтересовани страни. Той гарантира, че няма опасност от неоснователно дерегулиране или отрицателно въздействие върху основни цели на политиката.

²⁰ <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/257ede84-dd11-4873-be36-77aaca2faeab> (програмата ABR^{plus})

²¹ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-platform/refit-platform-recommendations_en

Поради тази причина Комисията ще съсредоточи усилията си върху подобряване на този подход. По-специално, доразвивайки своите оценки на законодателството, Комисията се ангажира да гарантира, че всяка оценка на въздействието в подкрепа на преразглеждане на законодателството ясно представя възможните икономии от разходи — в количествено изражение, доколкото е възможно — определяйки по този начин ясна цел за намаляване на тежестта, която Европейският парламент и Съветът да вземат под внимание в своята работа²². Там, където двете институции изменят предложенията на Комисията и отнемат или добавят елементи на опростяване, Комисията ще ги прикани да обяснят по прозрачен начин защо това е необходимо и да оценят въздействието на своите изменения в съответствие с Междуйнституционалното споразумение за по-добро законотворчество. Тази цел за намаляване на административната тежест също така ще дава насоки на държавите членки при транспонирането и прилагането на законодателството на Съюза.

Освен това Комисията преработи своя инструментариум за по-добро регулиране с подробни насоки за службите на Комисията относно количественото определяне и подобри наличното вътрешно обучение. Комисията възнамерява също да се консултира по-систематично със заинтересованите страни относно необходимостта или потенциала за опростяване на законодателството като част от консултативните си дейности, съпътстващи оценяването и оценките на въздействието.

Също така Комисията ще работи с двете институции за засилване на действието на параграфи 22 и 23 от Междуйнституционалното споразумение, така че да се установи по-систематичен подход за наблюдение и оценка на ефективността на действащото законодателство, за да се гарантира, че са налични данни, необходими за добро оценяване и солидно количествено определяне. Комисията ще включи подходящи разпоредби в своите предложения.

Освен това държавите членки разполагат със значителна свобода на преценка относно начина на прилагане на правото на Съюза на национално, регионално и местно равнище. Начинът, по който регулаторната тежест се възприема от предприятията, се различава значително в рамките на Съюза, което навежда на мисълта, че тази свобода на преценка играе важна роля. Комисията ще продължи да работи с държавите членки по този въпрос, например чрез предоставяне на планове за изпълнение с цел да се улесни изпълнението. В съответствие с призива в Междуйнституционалното споразумение, при транспонирането на законодателство на ЕС в националното право държавите членки следва ясно да посочат дали са добавени елементи, които не са свързани с това законодателство.

2.5. Нов подход към прилагането на правото на Съюза

Ефективното прилагане на правото на ЕС е от съществено значение за постигането на предвидените ползи. От ключово значение е държавите членки да изпълняват задължението си да спазват и прилагат правилата, които самите те са приели съвместно. Комисията ще продължи да подкрепя държавите членки в усилията им да транспонират, прилагат и изпълняват правото на ЕС. В същото време, в

²² Вж. инструмент #12 относно формата на доклада за оценка на въздействието в инструментариума за по-добро регулиране; https://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_bg

качеството си на пазител на Договорите Комисията ще увеличи усилията си, за да гарантира спазването на правото на ЕС.

В съответствие с приоритетните действия, обявени през 2016 г., Комисията представи своята нова политика за изпълнение в Съобщението си „Правото на ЕС: по-добри резултати чрез по-добро прилагане“²³. В съобщението се представя по-стратегически подход към политиката на Комисията спрямо нарушенията чрез съсредоточаване върху системните проблеми, когато действията на Комисията по правоприлагане могат да доведат до реална промяна. Приоритет ще бъде разследването на случаи, в които държавите членки неправилно транспонират или въобще пропускат да транспонират правото на ЕС в националното право. Важността, която Комисията отдава на навременното транспониране на правото на Съюза, е отразена в укрепването на подхода за финансови санкции в такива случаи. Също така Комисията ще следи стриктно за случаи, в които държавите членки не са се съобразили с решение на Съда на Европейския съюз, в които са причинени сериозни щети на финансовите интереси на ЕС или в които е налице нарушение на изключителната компетентност на ЕС. Подобни пропуски лишават гражданите и предприятията от правата и предимствата, с които разполагат съгласно правото на ЕС. В съответствие с тази нова политика Комисията ще приключи случая, когато сметне това за целесъобразно от гледна точка на политиката. Промените в дейностите по правоприлагане са илюстрирани в наскоро публикуван информационен документ, придружаващ речта на председателя за състоянието на Съюза²⁴.

Целта на предложената от Комисията нова политика спрямо нарушенията е да се гарантира по-бързо изпълнение там, където е нужно, за да се постигнат резултати по политическите приоритети. Тази нова политика спрямо нарушенията не е отделна инициатива, а е трайно залегнала в редица други действия, които Комисията ще предприеме, за да подкрепя държавите членки при прилагането на законодателството на ЕС и за да работи в тясно сътрудничество с тях за гарантиране на своевременното, правилно и ефективно прилагане на правото на ЕС. Комисията ще провежда по-системен диалог за по-добро законотворчество с държавите членки относно спазването на правото на ЕС и по-общи въпроси относно изпълнението и политическите съображения в целия набор от законодателни области.

Слабото прилагане на законодателството на Съюза означава, че предвидените ползи не се реализират на практика. Например цялостното прилагане на законодателството на ЕС в областта на околната среда може да доведе до икономии в размер на 50 млрд. евро годишно за икономиката на Съюза в резултат на по-малко разходи за здравеопазване и по-малко преки разходи за околната среда. Прегледът на изпълнението на политиките за околната среда²⁵ бе стартиран като нов инструмент за подобряване на прилагането на европейските политики и съвместно договорените правила за околната среда. Това е началото на нов процес съвместно с държавите членки за откриване и преодоляване на причините за

²³ C(2016) 8600, ОВ С 18, 19 януари 2017 г.

²⁴ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/better-regulation-factsheet_bg.pdf

²⁵ Съобщение: „Реализиране на ползите от политиките на ЕС в областта на околната среда посредством редовен преглед на изпълнението на политиките за околната среда“ (COM/2016/316 final).

неуспешно прилагане и опит да се открият решения, преди проблемите да се задълбочат. През февруари 2017 г. Комисията публикува първия набор от 28 доклада по държави за картографиране на силните страни, възможностите и слабостите по отношение на прилагането, заедно със съобщение, в което се определят общите предизвикателства и се предлагат действия за подобряване във всички държави — членки на ЕС²⁶. Тази концепция може да се прилага по-широко в други области на политиката, ако се окаже успешна.

2.6. Сътрудничество с другите институции

Междуинституционалното споразумение за по-добро законотворчество признава съвместната отговорност на всички институции на ЕС при разработването на висококачествени законодателни актове на Съюза. От своя страна Комисията изпълни повечето от ангажиментите си съгласно споразумението през последните 12 месеца. Комисията очаква първия политически преглед на постигнатото с Европейския парламент и със Съвета, за да се установи къде са необходими допълнителни усилия за подобряване на процесите за по-добро законотворчество и пригодността на законодателството на ЕС.

Каре 5. Изпълнение на ангажиментите на Комисията съгласно Междуинституционалното споразумение за по-добро законотворчество

- С Европейския парламент и Съвета бе договорена съвместна декларация относно политическите приоритети за 2017 г., която е в процес на изпълнение.
- Бяха направени предложения за актуализиране на правилата на комитологията в законодателни актове на Съюза в съответствие с изискванията на Договора от Лисабон.
- Вече са в сила нови правила относно консултациите с експерти от държавите членки при изготвянето на делегирани актове. Бяха започнати и преговори между Европейския парламент, Съвета и Комисията относно установяване на критерии за разграничаване за делегираните актове.
- ИТ проектът за създаване на нов регистър за делегирани актове е на път да бъде оперативен до края на 2017 г., както е предвидено.
- Трите институции са разработили и действат по план за нов съвместен междуинституционален интернет портал за подобряване на прозрачността на законодателния процес.
- Бяха започнати и преговори между Европейския парламент, Съвета и Комисията относно определянето на практически аспекти за провеждането на международни преговори.
- Насоките и инструментариумът на Комисията за по-добро регулиране бяха преразгледани и понастоящем включват всички въпроси, обхванати от Междуинституционалното споразумение за по-добро законотворчество, като например преработването и кодифицирането на текстовете, „цената на отказа от Европа“, правните разпоредби за наблюдение и оценка и др.
- Създаден бе ИТ капацитет за приемането на докладите на държавите членки относно

²⁶ Съобщение: „Преглед на ЕС на изпълнението на политиките за околната среда — общи предизвикателства и начини за обединяване на усилията с цел постигане на по-добри резултати“, (COM(2017)063 final).

тези национални мерки за транспониране, които надхвърлят обхвата на изискванията на правото на Съюза.

- Настоящото съобщение се отнася до ангажиментите във връзка с опростяването на законодателството и оценката на осъществимостта на определянето на цели за намаляване на ненужните разходи в ключови сектори.

3. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И СЛЕДВАЩИ СЪПКИ ЗА ПРИКЛЮЧВАНЕ НА ПРОГРАМАТА ЗА ПО-ДОБРО РЕГУЛИРАНЕ

Днес повече от всякога е необходимо да се гарантира, че политиката се основава на факти и доказателства. Светът и проблемите, пред които сме изправени, са твърде комплексни, за да бъдат намерени решения, без фактите да бъдат отчитани по структуриран и всеобхватен начин.

Подходът на Комисията функционира добре и е постигнал положителни резултати. По-доброто регулиране е инструмент, който е в основата на своевременни и стабилни политически решения за изпълнението на политическите приоритети, които способстват за действието на Комисията за справяне с предизвикателствата, пред които е изправен ЕС днес. Обществените консултации, оценяването, оценките на въздействието и програмата REFIT позволиха системната оценка на новите предложения и действащото законодателство, така че да се постигат необходимите резултати и да се избягват ненужните регулаторни разходи. Този подход позволява законодателството да бъде оценено по същество по всеобхватен, основан на доказателства и систематичен начин. Той е гъвкав и позволява на Комисията да се съсредоточи върху конкретни актове, които заинтересованите страни са посочили като нуждаещи се от подобрене.

Така се гарантира, че по-доброто регулиране формира политическите опции и им осигурява по-голяма легитимност и отчетност. Този подход принуждава както създателите на политики, така и заинтересованите страни да водят дебати въз основа на доказателства и очаквани въздействия; и накрая, в него се предвижда набор от инструменти за водене на пълноценен диалог с цялото общество.

Независимо от това Комисията винаги е готова да подобри своята политика за по-добро регулиране. По-специално, що се отнася до програмата REFIT, Комисията реши да увеличи усилията си за определяне на количественото въздействие на своите предложения и гарантиране на това, че всички изменения на съществуващото законодателство целят системното опростяване и намаляването на излишните разходи. Това е посочено в преработените насоки и инструментариума за по-добро регулиране, които влязоха в сила през юли тази година. От 1 ноември всички оценки на въздействието следва, доколкото е възможно, количествено да определят и да представят по последователен начин резултатите от работата с REFIT и цялата информация за разходите и ползите от инициативата.

Комисията ще предостави цялостна оценка на начина, по който програмата за по-добро регулиране се изпълнява през настоящия мандат на Комисията.

Карта 6. Последващи действия

- Във връзка с преразглеждането на действащо законодателство всяка оценка на

въздействието ще представя ясно какви са възможните икономии в количествено изражение, доколкото е възможно, създавайки по този начин ясна цел за намаляване на разходите, която Европейският парламент и Съветът да вземат предвид в хода на законодателния процес, а държавите членки — при транспонирането и прилагането на законодателството от тяхна страна.

- В допълнение, през 2017 г. и 2018 г. ще бъдат направени ключови предложения, в които ще бъде застъпено значително опростяване, включително:

Данъчно облагане и ДДС: Пакет от инициативи относно окончателната система на ДДС и опростяване за МСП, което ще намали административната тежест върху малките предприятия, с цел да се допринесе за създаването на благоприятна среда за техния растеж и трансграничната търговия и да се осигурят равнопоставени условия на конкуренция.

Намаляване на тежестта за предприятията: Пакетът в областта на дружественото право ще опрости свързаните с дружественото право процедури и ще намали съответната административна тежест за предприятията и публичните органи (например чрез използване на цифрови процедури).

Подкрепа на публичните органи: Изискванията за докладване в законодателството в областта на околната среда ще бъдат рационализирани въз основа на констатациите от проверката за пригодност.

В подкрепа на потребителите: Опростяване на съществуващите правила в законодателството, свързано с потребителите, например в областта на информационните изисквания и комуникацията от разстояние с потребителите. Това би довело до известно намаляване на разходите и на административната тежест.

- Законодателството на Съюза ще продължи да се оценява периодично с цел да се запази целесъобразността му. В момента се извършват важни оценки на законодателството относно химичните вещества, законодателството, свързано с морето, и общото законодателство в областта на храните.
- Ще се гарантира, че заинтересованите страни системно се приканват да споделят своите виждания относно необходимостта и потенциала за опростяване на законодателството (например в обществени консултации по съпътстващите оценки и оценки на въздействието).
- Заедно с Европейския парламент и Съвета ще бъдат увеличени съвместните усилия за прилагане на разпоредбите на Междуинституционалното споразумение за по-добро законотворчество с цел включване на пропорционални механизми за мониторинг и оценка в новото законодателство.