



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 29 април 2021 г.
(OR. en)

8323/21

BETREG 9
COMPET 304
IA 66
POLGEN 57

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От:	Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-жа MARTINE DEPREZ, директор
Дата на получаване:	29 април 2021 г.
До:	Г-н Јерре TRANHOLM-MIKKELSEN, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз
№ док. Ком.:	COM(2021) 219 final
Относно:	СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ По-добро регулиране: обединяване на силите за по-добро законотворчество

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2021) 219 final.

Приложение: COM(2021) 219 final



Брюксел, 29.4.2021 г.
COM(2021) 219 final

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

По-добро регулиране: обединяване на силите за по-добро законотворчество

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

По-добро регулиране: обединяване на силите за по-добро законотворчество

1. ПОДПОМАГАНЕ НА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕТО НА ЕС ЧРЕЗ ПО-ДОБРО РЕГУЛИРАНЕ

Системата на Комисията за „по-добро регулиране“ е един от най-развитите регулаторни подходи в света¹. Постоянното подобряване на системата през последните години несъмнено ни помогна да постигнем по-добри резултати.

Тя оценява систематично икономическото, социалното и екологичното въздействие на действията, извършвани в рамките на политиките, и осигурява постоянно високо качество на предложеното законодателство. Поради амбициозната програма на Комисията и безпрецедентните предизвикателства, пред които сме изправени, нуждата от солиден анализ и надеждни доказателства е по-голяма от всякога. Поради това предлагаме редица допълнителни подобрения, не на последно място, за да се гарантира, че политиките ни подкрепят възстановяването и устойчивостта на ЕС, както и неговия двоен преход по възможно най-добрия начин. Комисията ще направи следното:

- ще прикани държавите членки, регионите и основните заинтересовани страни да помогнат да бъдат премахнати пречките и бюрокрацията, които забавят изграждането на инфраструктура на 21-ви век. Това ще допринесе за ускоряване на инвестициите и прилагането на NextGenerationEU. По-доброто регулиране ще има решаваща роля в това начинание, а платформата „Готови за бъдещето“ (F4F)² ще подкрепя усилията за опростяване и адаптиране на законодателството на ЕС към бъдещите нужди;
- като въведе подход на отмяна на предишни тежести при въвеждане на нови, адаптиран към процеса на създаване на политиките в ЕС, ще засили вниманието на създателите на политики към последиците и разходите, произтичащи от прилагането на законодателството, особено за малките и средните предприятия (МСП);
- ще включи във всички политики целите на ООН за устойчиво развитие (ЦУР)³, за да се гарантира, че всяко законодателно предложение допринася за изпълнението на програмата за устойчиво развитие до 2030 г.; и ще гарантира, че принципът за ненанасяне на значителни вреди се прилага във всички политики в съответствие с клетвата на Европейския зелен пакт;
- в съответствие със Съобщението за Цифровия компас до 2030 г.⁴ по-доброто регулиране ще насърчи прилагането на принципа „цифров по подразбиране“ в предстоящото законодателство на ЕС като важен инструмент за подпомагане на цифровата трансформация;

¹ ОИСР (2018 г.), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018* (OECD Publishing, Париж).

² https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f_bg

³ <https://sdgs.un.org/goals>

⁴ Съобщение на Комисията „Цифров компас до 2030 г.: европейският път към цифровото десетилетие“ (COM(2021) 118).

- като интегрира стратегическото прогнозиране в процеса на създаване на политиките, ще гарантира, че действащото и новото законодателство на ЕС са пригодени за бъдещето.

По-доброто регулиране е обща цел и отговорност на всички институции на ЕС. Ще се обърнем към Европейския парламент и Съвета във връзка с усилията им за оценка и наблюдение на въздействието на законодателството и разходните програми на ЕС. Освен това ще си сътрудничим по-тясно с местните, регионалните и националните органи и със социалните партньори при изготвянето на политиките на ЕС.

Вниманието ще бъде насочено и върху по-доброто разбиране на нуждите от законодателство на ЕС и неговото въздействие в рамките на ЕС и извън него, включително взаимодействието с външните партньори⁵. За да ангажираме гражданите, предприятията и гражданското общество, ще повишим осведомеността относно обществените ни консултации и ще улесним ориентирането и участието в тях. На последно място, ще направим необходимото за отстраняване на недостатъците, установени при извършения през 2019 г. преглед на постигнатото в областта на по-доброто регулиране⁶.

2. СПОДЕЛЕНО УСИЛИЕ

Сътрудничеството между съзаконодателите на ЕС, както и с държавите членки и заинтересованите страни, включително социалните партньори, е от съществено значение. Трябва да увеличим съвместните си усилия за подобряване на прозрачността на политиката, основана на доказателства, да повишим осведомеността за ползите от законодателството и да намалим тежестта, породена от законодателството на ЕС.

Оценка на въздействията⁷ и премахване на ненужните разходи⁸

Комисията може само да определи очакваните въздействия, включително разходите и икономите, свързани със собствените ѝ законодателни предложения. Измененията, внесени в предложенията в хода на преговорите с Европейския парламент и Съвета, могат значително да променят последиците от законодателството на ЕС за гражданите и предприятията.

Поради това отново призоваваме Европейския парламент и Съвета да изпълнят ангажиментите, поети в Междуинституционалното споразумение за по-добро законотворчество⁹. По-специално призоваваме двете институции да документират ефекта на своите изменения от гледна точка на очакваните въздействия. Един нов импулс на политическия ни диалог ще улесни обмена на идеи, за да могат всички страни да изпълнят ангажиментите си по линия на Междуинституционалното споразумение.

⁵ В съответствие със съгласуваността на политиките във връзка с развитието, член 208 от ДФЕС.

⁶ Съобщение на Комисията [„По-добро регулиране: преглед и запазване на ангажимента ни“](#) (COM(2019) 178).

⁷ Вж. точка 6.

⁸ Вж. точка 5.

⁹ Междуинституционално споразумение между Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз и Европейската комисия от 13 април 2016 г. за по-добро законотворчество ([ОВ L 123, 12.5.2016 г., стр. 1](#)).

Прилагането на законодателството на ЕС от страна на държавите членки също може да повлияе значително на въздействието му върху хората и предприятията. Бихме искали държавите членки да ни предоставят обратна информация относно прогнозите ни за ползите и разходите, свързани с конкретни законодателни актове, след като са ги приложили. Ще използваме тази информация за нашите оценки и за последващите преразглеждания на законодателството.

Напълно осъзнаваме значението на МСП за икономиката на ЕС и трудностите, които те изпитват поради кризата с COVID-19. Представителят на ЕС за МСП¹⁰ ще помогне да се направи преглед на инициативите на ЕС, за да се установи къде въздействието върху МСП изисква специално внимание. Представителят ще помогне и за оформянето на работната програма на платформата „Готови за бъдещето“¹¹ и заедно с регионалните центрове¹² на Комитета на регионите ще съсредоточи дейностите върху законодателството, което е най-проблематично на място.

Събиране на доказателства и осигуряване на достъп до тях

Основен елемент на подхода ни за по-добро регулиране е да извлечем поуки от миналото, като оценим действащото законодателство. Мониторингът е от решаващо значение в цикъла на политиката и налага систематично събиране на данни. Клаузите за мониторинг и преразглеждане¹³ в законодателството гарантират, че необходимите данни се събират и оценяват. Съзаконодателите носят съвместна отговорност да се уверят, че тези разпоредби са с високо качество, за да може ефективността на законодателството на ЕС в държавите членки да бъде правилно оценена.

Научните доказателства са друг основен елемент на по-доброто регулиране, който е от жизненоважно значение за точно описание на проблема, истинско разбиране на причинно-следствените връзки, а следователно и интервенционната логика, както и за оценка на въздействието. Висококачествените изследвания не могат да бъдат направени от днес за утре, затова, за да се гарантира наличието на съответни доказателства, когато са необходими, е необходимо нуждите от доказателства да се предвиждат и координират по-добре. Това означава също по-добро мобилизиране и ангажиране на научноизследователската общност в регулаторния процес от самото начало, както направиха много правителства по време на пандемията.

Комисията, както и Европейският парламент и Съветът разполагат с различни бази данни, в които събират доказателствата, използвани в хода на законодателния процес. Съвместните усилия за създаване на общ регистър на доказателствата¹⁴ —

¹⁰ Съобщение на Комисията [„Стратегия за мястото на МСП в устойчива и цифрова Европа“](#) (COM(2020) 103).

¹¹ Вж. точка 5.1.

¹² Вследствие на работата на Работната група по въпросите на субсидиарността, пропорционалността и принципа „правим по-малко, но по-ефективно“ Комитетът на регионите въведе [мрежата RegHub](#). Тя представлява мрежа от региони, която проучва с помощта на целенасочени изследвания как законодателството се прилага на местно равнище. В рамките на ЕС RegHub 2.0 има 46 местни и регионални членове („регионални центрове“), 10 наблюдатели и един асоцииран орган. С центрите се извършва консултиране чрез работни семинари, интервюта и въпросници, за да бъде събран опитът им с прилагането на избрани политики на ЕС.

¹³ Вж. точка 6.3.

¹⁴ Вж. точка 4.

Съвместния законодателен портал — ще предоставят на всеки, който се интересува от това как се създават политиките на ЕС, лесен достъп до всички доказателства, на които се опира дадена инициатива за политика. Подобреното сътрудничество във връзка с общ регистър ще интегрира различни усилия и ще даде възможност за по-ефективна комуникация между създателите на политики на равнището на ЕС и тези на национално равнище.

Включване на хората в процеса на създаване на политики на ЕС

Ще увеличим усилията за популяризиране на обществените ни консултации¹⁵, за да привлечем повече участници и качествен принос. Както беше обявено в Съобщението относно прегледа на постигнатото¹⁶, ще работим в по-тясно сътрудничество с Комитета на регионите, Европейския икономически и социален комитет, националните органи, социалните партньори и други представителни сдружения, за да повишим осведомеността относно възможностите за принос към процеса на Комисията за създаване на политиките. Например ще поискаме от тях да ни помогнат да разпространяваме нашите „покани за предоставяне на доказателства“¹⁷ на национално и регионално равнище. Представителствата на Комисията в държавите членки и делегациите на ЕС също ще подкрепят тези усилия.

3. ПО-ДОБРА КОМУНИКАЦИЯ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И ШИРОКАТА ОБЩЕСТВЕННОСТ

Добрият процес на създаване на политики включва страните, които са засегнати от решенията. За да се поддържа доверието в Европейския съюз, политиките на ЕС трябва да вземат предвид и да отразяват ценностите и тревогите на гражданите. Активното участие на заинтересованите страни, включително гражданите, е от съществено значение, особено във времена на несигурност. В същото време консултациите следва да не налагат ненужни тежести. Поради това искаме да предоставим възможност на заинтересованите страни да предоставят по-лесно информация чрез нашите консултации.

По време на кризата заинтересованите страни посочиха, че им е било трудно да дават приноса си в определените срокове. В отговор на това, когато бе възможно, Комисията удължи с до 6 седмици обществените консултации и възможностите за даване на обратна информация за инициативите, които трябваше да бъдат осъществени през 2020 г. или в началото на 2021 г. В бъдеще ще приемем по-рационализирана, приобщаваща и опростена система, основана на единна „покана за предоставяне на доказателства“¹⁸ и по-ясни въпросници, като същевременно се зачитат прерогативите на социалните партньори.

¹⁵ Вж. точка 3.

¹⁶ Съобщение на Комисията [„По-добро регулиране: преглед и запазване на ангажимента ни“](#) (COM(2019) 178).

¹⁷ Вж. точка 3.

¹⁸ „Доказателства“ се отнася до множество източници на данни, информация и знания, включително количествени данни, като статистически данни и измервания, качествени данни, като мнения, принос на заинтересованите страни, заключения от оценки, както и научни и експертни становища.

Рационализирана и по-достъпна система: покана за предоставяне на доказателства

Според Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) Комисията има най-добрия подход към консултациите. При все това искаме да подобрим допълнително подхода си.

Настоящата ни система за консултации предлага много възможности за принос към процеса на създаване на политики, включително периоди за обратна информация за първоначалните оценки на въздействието и пътните карти¹⁹, онлайн обществени консултации²⁰, целенасочени консултации и периоди за обратна информация за приетите законодателни предложения и проектите на актове за изпълнение и делегирани актове.

Провеждането на няколко консултации по една и съща инициатива обаче може да бъде обременяващо и понякога да натовари ресурсите на заинтересованите страни. По тази причина сега предлагаме да направим системата за консултации по-целенасочена, по-ясна и лесна за ползване. Ще консолидираме обществените си консултации в единна „покана за предоставяне на доказателства“ на своя уебпортал „*Споделете мнението си*“²¹. Ще обединим два етапа, които досега бяха един след друг: периодите за обратна информация относно пътните карти/първоначалните оценки на въздействието, които ще продължат да бъдат публикувани в „*Споделете мнението си*“ като покани за предоставяне на доказателства, както и обществените консултации въз основа на въпросници.

Поканите за предоставяне на доказателства ще се състоят от описание на инициативата и когато е уместно, ще съдържат връзка към обществената консултация²². По принцип²³ всички те ще бъдат достъпни на всички официални езици на ЕС²⁴ и хората ще разполагат с 12 седмици, за да отговорят²⁵.

Улесняване на приноса на заинтересованите страни

За да дадат принос към обществените консултации, участниците трябва да заделят време и ресурси. Поради това искаме да улесним приноса на заинтересованите страни във възможно най-голяма степен и да гарантираме, че се допитваме до обществеността само при нужда.

Оценката ще продължи да се основава на мненията на засегнатите лица, но когато е възможно, ще се допитваме до обществеността само веднъж — при преразглеждането на действащото законодателство и при оценяването на разходните програми в средата на периода, вместо да провеждаме отделни консултации за общата оценка и оценката на въздействието. Освен това ще

¹⁹ Понастоящем оценките се обявяват чрез пътни карти, а оценките на въздействието — чрез първоначални оценки на въздействието.

²⁰ Между 2015 г. и 2018 г. Комисията проведе 417 обществени консултации.

²¹ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_bg

²² Организирането на целенасочени консултации ще остане в сферата на компетентност на конкретни генерални дирекции.

²³ При необходимост ще бъде обаче организирана консултация на два етапа.

²⁴ Освен за особено технически инициативи и специализирани въпросници, при които това усилие ще бъде непропорционално на очаквания принос.

²⁵ По време на летните ваканции този период обикновено се удължава на 14 седмици.

избягваме обществените консултации по особено технически въпроси от малък интерес за широката общественост, при които целенасочена консултация със заинтересованите страни е по-добър начин за събиране на необходимите доказателства²⁶.

Прегледът на постигнатото в областта на по-доброто регулиране показва, че понастоящем въпросниците за обществените консултации често са дълги и прекалено технически и нямат точния баланс между въпросите от отворен и от затворен тип²⁷. Ще подобрим структурата, съдържанието и езика на въпросниците, за да отстраним тези слабости.

Ще направим още повече

„Споделете мнението си“ е уебпорталът, чрез който заинтересованите страни, включително членовете на обществеността и научните и техническите експерти, могат да допринасят към инициативите, докато те се оформят преди и след приемането им от Комисията. Задействането на тази единна входна точка през 2017 г. бе много важен момент. През юли 2020 г. беше пусната нова версия с по-интуитивно ползване за потребителите и значително подобрена функция за търсене. В съответствие със стратегията ни за правата на хората с увреждания²⁸ правим също така портала по-достъпен за хората с увреждания.

При все това трябва да подобрим осведомеността по отношение на „Споделете мнението си“, за да насърчим повече хора — включително тези, които не познават задълбочено процеса на създаване на политиките на ЕС, и научната общност — да допринесат към нашите „покани за предоставяне на доказателства“. Ето защо ще популяризираме по-широко портала „Споделете мнението си“²⁹. Ще положим допълнително усилие да взаимодействаме с научноизследователската общност, за да я насърчим да предоставя съответните научни изследвания в началото на процеса.

Конференцията за бъдещето на Европа също представлява чудесна възможност за обсъждане с гражданите как да се действа по отношение на предизвикателствата и приоритетите на Европа. Онлайн платформата на конференцията за обсъждания е нов подход за взаимодействие с хората по въпроси, които ги интересуват.

Ще се свързваме обратно с респондентите

За да се покаже уважение към приноса на респондентите към обществените консултации, трябва да има информация за начина, по който той е бил използван в процеса на създаване на политиките³⁰. Поради това ще държим респондентите в

²⁶ Решенията ще се вземат в зависимост от всеки отделен случай.

²⁷ [Становище на платформата REFIT относно приноси XXII.4.a](#) от ДІНК и XXII.4.b от гражданин относно механизмите за консултация със заинтересованите страни (прието на 7 юни 2017 г.).

²⁸ Съобщение на Комисията „Съюз на равенство: Стратегия за правата на хората с увреждания за периода 2021—2030 г.“ (COM(2021) 101 final).

²⁹ Включително чрез социалните медии.

³⁰ В извършения през 2019 г. преглед на постигнатото почти 40 % от респондентите в обществената консултация са били (много) неудовлетворени от начина, по който Комисията съобщава за резултатите от своите обществени консултации и обратна информация, както и за това какво прави с тази информация. Платформата REFIT също поиска по-голяма прозрачност в предоставяната обратна информация ([становище на платформата REFIT относно приноси XXII.4.a](#)). Тези констатации бяха потвърдени и от Европейската сметна палата, която препоръча

течение за обратната информация, която получаваме, и за това какво се случва впоследствие.

По принцип ще публикуваме обобщаващ доклад за всяка обществена консултация в срок от осем седмици след приключването ѝ³¹. Обзорните доклади, придружаващи всички оценки на въздействието и общи оценки, ще предоставят преглед и анализ на всички дейности по консултиране. Приносите на различните видове заинтересовани страни (местни, регионални и национални органи, сдружения, гражданското общество, различни по големина предприятия, научната общност и гражданите) ще бъдат по-добре разграничени един от друг. Разбирането по различни въпроси, което сме придобили благодарение на консултациите, ще бъде отразено по-добре в оценките на въздействието и общите оценки.

Уведомленията за новостите във връзка с всяка инициатива, като например публикуването на предложението на Комисията или приемането на окончателното законодателство след преговори между Европейския парламент и Съвета и Комисията, ще информират заинтересованите страни по време на целия процес³².

4. ПО-ГОЛЯМА ПРОЗРАЧНОСТ

Прозрачността има основно значение за това да се гарантира, че хората могат да участват активно в процеса на създаване на политиките и да държат институциите на ЕС отговорни от за техните решения. Освен това достъпът до научни доказателства също е от ключово значение за преодоляването на глобалните предизвикателства.

В съответствие с целите на цифровата стратегия³³ на Комисията ще подобрим достъпа до доказателствата, на които се опира всяко законодателно предложение. Целта е да се гарантира, че за всеки законодателен акт всички свързани с него публикувани проучвания, оценки, набори от данни и т.н. ще бъдат лесни за намиране и достъп.

Ще подобрим различните си регистри на доказателствата³⁴ и портали, като публикации на ЕС³⁵, EUR-Lex³⁶ и „*Споделете мнението си*“, както и връзките между тях. Освен това постепенно ще осигурим публичен достъп до вътрешните

на Комисията да подобри начина, по който реагира на доказателствата, събрани в рамките на дейностите си по консултиране (ЕСП, [Специален доклад № 14/2019: „Споделете мнението си!“: Обществените консултации на Комисията ангажират гражданите, но информационните дейности, насочени към обществеността, не са достатъчни](#)“).

³¹ Това важи само за обществените консултации. 8-седмичният срок е ориентировъчен за обществените консултации с голям брой отговори. Обратната информация от респондентите относно законодателните предложения се публикува онлайн в момента на подаването ѝ в „Споделете мнението си“.

³² Комисията е поела ангажимент да защитава личните данни на респондентите и да зачита неприкосновеността на личния им живот. Една обща декларация за поверителност обхваща всички обществени консултации, публикувани на портала „Споделете мнението си“, в съответствие с Регламент (ЕС) 2018/1725 на Европейския парламент и на Съвета.

³³ Съобщение на Комисията [„Насоки на Европейската комисия: Цифрово трансформирана, ориентирана към потребителите и основана на данни Комисия“](#) (С(2018) 7118).

³⁴ Процесът вече е започнал за регистъра на документите на Комисията и за базата данни с междуинституционалните проучвания.

³⁵ <https://op.europa.eu/bg/web/general-publications/publications>

³⁶ <https://eur-lex.europa.eu/>

бази данни и хранилища³⁷ в съответствие с политиката ни за прозрачност на данните³⁸. Ще се обърнем към Европейския парламент и Съвета, за да създадем общ регистър на доказателствата — съвместен законодателен портал — който ще позволи на всеки, който се интересува от процеса на създаване на политиките на ЕС, да намери лесно всички доказателства в подкрепа на дадена инициатива.

Предоставянето на възможност научните доказателства³⁹ да бъдат подложени на обществен контрол също е от съществено значение за засилване на общественото доверие. Вече направихме MIDAS⁴⁰ (хранилището с образци на Комисията) публично достъпно, за да може всеки, който се интересува, да разбере методите и допусканията, използвани при нашия анализ.

5. НОВИ ИНСТРУМЕНТИ ЗА ДОПЪЛНИТЕЛНО ОПРОСТЯВАНЕ И НАМАЛЯВАНЕ НА ТЕЖЕСТТА

Законодателството на ЕС има за цел да донесе ползи, като направи конкретен и положителен принос към живота на неговите граждани, улесни предприятията и помогне за справяне с настоящите и бъдещите предизвикателства. Това може да доведе до разходи, но те трябва да останат разумни и пропорционални.

Окончателният вид на законодателството е резултат от политически преговори и компромиси, които обикновено го правят по-сложно и по-скъпо. Освен това някои законодателни актове не дават очакваните резултати, когато се прилагат на място. Цялостното въздействие на законодателството зависи от тези три нива (предложенията на Комисията, окончателните договорени законодателни актове и прилагането на национално, регионално и местно равнище).

Комисията има дългогодишна политика да подобрява действащото законодателство на ЕС (вж. каре 1). Целта на Програмата за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT)⁴¹ е да се увеличат максимално ползите за хората, предприятията и обществото като цяло, като същевременно се премахне бюрокрацията и се намалят разходите. Тя цели също така да опрости и направи по-лесно за разбиране законодателството на ЕС.

Сега ще увеличим още повече усилията за намаляване на тежестта чрез подход на отмяна на предишни тежести при въвеждане на нови, при който, когато въвеждаме нови тежести, систематично и проактивно се стремим да намалим тежестите, наложени от действащото законодателство. За да подпомогне работата по опростяване на законодателството, Комисията създаде платформата „Готови за бъдещето“ с цел да получава съвети относно начините, по които да се гарантира, че законодателството на ЕС е лесно за спазване, ефективно и пригодно за бъдещето.

³⁷ При спазване на разпоредбите относно правата върху интелектуалната собственост и поверителността.

³⁸ [Съобщение относно управлението на данните, информацията и знанията](#) (C(2016) 6626/F1) и Съобщение на Комисията „Европейска стратегия за данните“ (COM(2020) 66 final).

³⁹ Освен това научните доказателства вече са публично достъпни чрез различни специализирани портали, напр. тези на органите на ЕС за научна оценка (като например Европейския орган за безопасност на храните и Европейската агенция по лекарствата).

⁴⁰ <https://web.jrc.ec.europa.eu/policy-model-inventory/>

⁴¹ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_bg

Каре 1: Хронология на усилията на Комисията за намаляване на административната тежест

История на усилията на ЕС за намаляване на регулаторната тежест

Комисията има дълга история на намаляване на регулаторната тежест, която започна през 2002 г. Подходът към намаляването на тежестта се променяше през годините, като опитът бе натрупан по-специално от програмата за действие за намаляване на административната тежест за периода 2007—2012 г.

Тогава беше установено, че подход само на намаляване на разходите има значителни недостатъци⁴², поради което през 2012 г. Комисията стартира програмата REFIT, съсредоточена върху балансирането на разходите с (количествените или други) ползи при преразглеждането на законодателството. Така се гарантира, че първоначалните причини за приемане на законодателството, т.е. ползите от него, са част от уравнението. Подходът на отмяна на предишни тежести при въвеждане на нови ще допълни програмата REFIT, като обърне специално внимание на кумулативните разходи за физическите лица и предприятията в дадена област на политиката и обхваща нови инициативи.

2002 г. — Програмата за по-добро регулиране беше първата стъпка към опростяване и подобряване на законодателството на ЕС. С нея бяха въведени задължителни оценки на въздействието и консултации със заинтересованите страни за новите инициативи, предложени от Комисията.

2005 г. — Стартирана бе постоянна програма за опростяване. Тя обхваща 164 мерки през периода 2005—2009 г. и стана част от годишната работна програма на Комисията.

2007 г. — Комисията стартира програмата за действие за намаляване на административната тежест. Сформирана бе група на високо равнище, която да дава съвети относно нейното изпълнение.

2012 г. — До края на програмата за действие Комисията беше постигнала целта си да бъде намалена с 25 % административната тежест за предприятията, произтичаща от законодателството на ЕС (приблизителни годишни икономии: 30,8 милиарда евро). Проведена бе консултация за десетте най-обременяващи законодателни акта на ЕС за МСП.

2012 г. — Стартирана бе програмата REFIT.

2015 г. — Комисията публикува изследване (*ABRplus*), за да проучи как са приложени 12 мерки от програмата за действие и до каква степен са постигнати обещаните ползи.

2015 г. — Комисията сформира група на високо равнище, която да я съветва относно начините за опростяване на законодателството (платформата REFIT).

2017 г. — Комисията подсили REFIT, като включи опростяването и намаляването на тежестта във всяка оценка и преразглеждане на действащото законодателство.

2018 г. — Комисията публикува първото годишно изследване относно тежестта⁴³.

2020 г. — Комисията създаде платформата „Готови за бъдещето“, за да подпомогне работата по опростяване и намаляване на тежестта.

2021 г. — Комисията допълни REFIT с подхода на отмяна на предишни тежести при въвеждане на нови, за да се държат под контрол повтарящите се тежести.

⁴² Като цяло бе стигнато до заключението (SWD(2017) 675), че поради проблеми, свързани с наличието, прозрачността и надеждността на данните, оценяването на административната тежест в държавите членки е скъпо и сложно начинание. Въпреки че целта за намаляване на тежестта се основаваше на събиране на подробни данни, не бе възможно да бъдат доказани ползите от нея за предприятията на място.

⁴³ [Годишното изследване относно тежестта](#) представлява годишен доклад на Комисията, в който се прави преглед на усилията на Комисията за намаляване на тежестта.

5.1. Подход на отмяна на предишни тежести при въвеждане на нови

В политическите си насоки председателят Фон дер Лайен се ангажира да направи Европа по-екологична, по-цифровизирана и по-устойчива, за да сме готови да се справим с предизвикателствата на нашето време и да се възползваме от възможностите, които предоставя технологичният напредък.

Комисията е решена повече от всякога да разработва политики и предложения, които улесняват живота на хората и предприятията. Трябва да гарантираме, че законодателните актове постигат ползи, както и че са целенасочени, лесни за спазване и не добавят ненужна регулаторна тежест.

Подходът на отмяна на предишни тежести при въвеждане на нови (вж. каре 2) включва компенсирание на новите тежести, произтичащи от законодателните предложения на Комисията, чрез равностойно намаляване на съществуващите тежести в същата област на политиката. Освен това фокусът на подхода ще бъде разширен от тежестите, произтичащи от конкретни законодателни актове, към натрупването на тежести във всяка област на политиката, като по този начин ще се осигурява по-добър поглед върху разходите в различните области на политиката всяка година.

Опитът в държавите членки показва⁴⁴, че въвеждането на подходи като този на отмяна на предишни тежести при въвеждане на нови насърчава създателите на политиките да гледат по-далеч от целите на политиката. Той насочва вниманието им към практическите аспекти на изпълнението на политиките. С въвеждането на подхода на отмяна на предишни тежести при въвеждане на нови искаме да укрепим определена култура на създаване на политиките, която не само гарантира, че постигаме своите цели на политиката, но и обръща специално внимание на *начина*, по който го правим. В това отношение ще разгледаме опростяването на процесите, водещи до очакваните резултати от политиките, като същевременно обмислим използването на цифрови решения с цел насърчаване на по-гладко и по-евтино изпълнение на политиките.

С тази промяна би трябвало не само да намалим тежестта, наложена от законодателството, но и като цяло да подобрим качеството на конкретно законодателство, а оттам и това на целия корпус на законодателството. Това ще доведе до по-добро съсредоточаване върху ефективността на законодателството, като се избягват тежестите, които не са абсолютно необходими за постигането на целите на политиката.

В рамките на програмата REFIT вече правим систематичен преглед на действащото законодателство, за да открием възможностите за опростяване и намаляване на тежестта, като същевременно запазим постигнатите ползи, напр. чрез търсене на цифрови решения.

⁴⁴ През 2020 г. Комисията проведе два работни семинара с държавите членки и с европейските регулаторни надзорни органи, за да събере информация за опита на национално равнище с подхода на отмяна на предишни тежести при въвеждане на нови.

Няколко държави членки вече са приложили подхода на отмяна на предишни тежести при въвеждане на нови по различни начини⁴⁵. Комисията трябва да го адаптира към характеристиките на правния и административен контекст на ЕС, като законодателството на ЕС често взаимодейства със законодателството на държавите членки. За тази цел използваме опита на държавите членки и заинтересованите страни, както и редовни партньорски проверки, за да определим как най-добре да се измерват разходите, породени от законодателството, и да се подобри цялостното му качество.

Няма да прилагаме подхода механично, например като предлагаме да бъде оттеглен действащ законодателен акт за всеки новопредложен акт. Вместо това ще се стремим да компенсираме тежестите, наложени на хората и предприятията, в някои законодателни предложения с икономии в други предложения в същата област на политиката. Ще докладваме за годишното прилагане на отмяна на предишни тежести при въвеждане на нови в *годишното изследване относно тежестта*.

Комисията ще задейства пилотно подхода на отмяна на предишни тежести при въвеждане на нови още през втората половина на 2021 г. и ще започне да го прилага с работната програма на Комисията за 2022 г., която вече е в процес на изготвяне.

Държането на тежестите под контрол и измерването им не са самоцел. Комисията ще продължи да предлага ново законодателство с основната цел да донесе дългосрочни икономически, социални и екологични ползи за хората и предприятията. Основният тест ще продължи да бъде дали ползите надвишават разходите, в съответствие с добрата практика в нашата международно призната система за по-добро регулиране. Принципите на субсидиарност и пропорционалност ще се прилагат както обикновено. Следователно прилагането на подхода на отмяна на предишни тежести при въвеждане на нови по никакъв начин няма да доведе до понижаване на високите икономически, социални и екологични стандарти и цели на ЕС, нито ще попречи на приемането на нови инициативи с ясна добавена стойност, които преследват ефективно приоритетите на политиката.

За да се съобразят с тези стандарти и да се възползват от произтичащите от тях ползи, предприятията често трябва да инвестират в модернизирани производствените линии, намаляване на вредите за околната среда, подобряване на общественото здраве или повишаване на равнището на защита на потребителите или работниците. Въпреки че предприятията невинаги извличат преки ползи от тези промени, те могат да се възползват от нови бизнес възможности, да спечелят конкурентно предимство или да извлекат косвени ползи, като например равнопоставени условия на конкуренция на единния пазар.

Когато нуждите от инвестиции са особено високи и отразяват важни цели на политиката, ЕС и/или държавите членки предлагат специфични инструменти, които да съпътстват необходимите адаптации⁴⁶. Тези инструменти спомагат за това икономиките и обществата в ЕС да станат по-устойчиви, издръжливи и по-добре подготвени за предизвикателствата и възможностите на екологичния и цифровия

⁴⁵ За общ преглед вж. например: [One-In, X-Out: regulatory offsetting in selected OECD countries](#) (работен документ на ОИСР относно регулаторната политика).

⁴⁶ Например чрез Механизма за възстановяване и устойчивост, политиката на сближаване и земеделските фондове, както и Механизма за справедлив преход.

преход, без никой да бъде изоставен. Например новото законодателство може да наложи инвестиции в нашата устойчивост в контекста на нарастващи икономически или екологични въздействия, зависимости и свързани с тях рискове, включително системни рискове.

И накрая, законодателството на равнището на ЕС обикновено има за цел да преодолее регулаторната разпокъсаност в различните държави членки, като замени 27 различни национални системи. Това повишаване на ефективността ще бъде взето предвид като „отмяна на тежести“.

За да се сведе до минимум тежестта, свързана с постигането на целите на политиката на ЕС, и да се приложи подходът на отмяна на предишни тежести при въвеждане на нови, очакваните разходи за спазване на законодателството на ЕС ще бъдат измервани по по-прозрачен и систематичен начин в оценките на въздействието. Те ще бъдат разглеждани внимателно от Комитета за регулаторен контрол и ще бъдат съобщавани на Европейския парламент и на Съвета като част от предложенията на Комисията, за да се използват в политическите дебати. Разходите, направени от предприятията и гражданите за информация, регистрация, наблюдение и контрол, ще бъдат компенсирани чрез премахване на еквивалентни съществуващи тежести в същата област на политиката.

Що се отнася до разходите, които ще бъдат компенсирани в рамките на подхода на отмяна на предишни тежести при въвеждане на нови, за да стане системата по-гъвкава, ще бъдат въведени следните мерки:

- **гъвкавост в рамките на отчетния период** — ако в работната програма за същата година не може да бъде набелязана „отмяна на тежести“, такава отмяна ще бъде отчетена през следващата година;
- **„размяна“ при определени извънредни обстоятелства между различните области на политиката** — ако предложеното законодателство, което налага разходи („въвеждане на тежести“), се счита за необходимо, но не е възможно да се намери „отмяна на тежести“ в същата област, Комисията може да реши да вземе „отмяната на тежести“ от друга област на политиката; и
- **изключения при определени извънредни обстоятелства** — ако е налице политическа воля за регулиране, но не е възможно да се намери компенсация в същата област (например регулиране в нововъзникващи области на политиката, където е необходимо да се запълни регулаторна празнина), Комисията може да реши да изключи регламента от подхода на отмяна на предишни тежести при въвеждане на нови.

Каре 2: Практическо прилагане на подхода на отмяна на предишни тежести при въвеждане на нови

Описание на подхода в Комисията на отмяна на предишни тежести при въвеждане на нови
(оперативни и методически подробности ще бъдат предоставени в преразгледаните насоки и инструментариум за по-добро регулиране)

Цели на равнището на ЕС:

- свеждане до минимум на тежестите, произтичащи от законодателството на ЕС, за физическите лица и предприятията;

- повишаване на осведомеността сред създателите на политики относно разходите и ползите от законодателството на ЕС; и
- сравними оценки на разходите в различните области на политиката.

Обхват:

- инициативи, както нови, така и преразгледани, които генерират значителни разходи или ги премахват и са придружени от оценка на въздействието;
- пилотна фаза през втората половина на 2021 г. Всички релевантни законодателни предложения на Комисията⁴⁷, като се започне от работната програма на Комисията за 2022 г.;
- когато дадена инициатива налага някои тежести и премахва други, те ще се отчитат съответно като „натоварване“ (нови разходи) и „разтоварване“ (икономии на разходи);
- Всички разходи за привеждане в съответствие⁴⁸ (т.е. разходи за адаптиране и административни разходи) ще бъдат анализирани и количествено определени в оценките на въздействието, когато това е осъществимо и пропорционално.
 - Административните разходи ще бъдат компенсирани.
 - Разходите за адаптиране ще бъдат представяни по прозрачен и систематичен начин в оценките на въздействието, доколкото това е осъществимо и пропорционално. Ще бъдат предприети и други мерки, за да се компенсират тези разходи във възможно най-голяма степен.
- Всички разходи за привеждане в съответствие ще бъдат разглеждани от Комитета за регулаторен контрол, ще бъдат направени обществено достояние и ще бъдат предмет на обсъждания в рамките на законодателния процес.

Докладване:

- Докладването ще се извършва в рамките на *годишното изследване относно тежестта*;
- В спешни случаи, когато дадена инициатива се приема от Комисията без оценка на въздействието, информация за разходите, свързани с инициативата, ще бъде предоставена след публикуването на законодателното предложение, така че тя да може да бъде включена в подхода на отмяна на предишни тежести при въвеждане на нови.

5.2. Платформа „Готови за бъдещето“

Комисията оценява високо приноса на държавите членки, социалните партньори и заинтересованите страни (консултации и практически опит), който спомага да се установи къде законодателството вече не е пригодно за целта, налага ненужни тежести, изисква допълнителна намеса за постигане на предвидените цели или може да бъде опростено. Предвид кризата, свързана с COVID-19, и нейните последици може да е необходимо актуализирането на допълнително законодателство.

⁴⁷ Измененията, внесени от Европейския парламент или Съвета, се вземат предвид на етапа на оценяване, след като законодателството е било приложено в държавите членки.

⁴⁸ Разходите за адаптиране включват инвестициите и разходите, които предприятията, гражданите и организациите на гражданското общество трябва да поемат, за да адаптират дейността си към изискванията, съдържащи се в дадена правна норма. Административните разходи произтичат от административните дейности, извършвани с цел спазване на административните задължения, включени в правните норми (напр. задължения за докладване за целите на мониторинга и статистиката, информация за трети страни, свързана или не с етикетирание, регистрация, сертифициране на продукти или процеси).

До 2019 г. усилията на Комисията за подобряване на законодателството на ЕС в контекста на програмата REFIT⁴⁹ бяха подкрепяни с платформата REFIT. Платформата предоставяше ценна информация относно практическото прилагане и въздействието на законодателството⁵⁰. Независимо от това нейната работа бе с ограничена видимост и потенциалът ѝ невинаги бе напълно използван; това накара Комисията да стартира платформата „Готови за бъдещето“ през май 2020 г.⁵¹

Платформата „Готови за бъдещето“ продължава да търси потенциал за опростяване и намаляване на тежестта. Тя също така проверява действащото законодателство в контекста на нововъзникващите тенденции и предизвикателства в световен мащаб. По този начин тя помага на Комисията да гарантира, че политиките на ЕС са съобразени с бъдещето- и са благоприятни за иновациите, да набелязва възможности за цифровизация и да обръща специално внимание на „законодателната наситеност“⁵².

Платформата „Готови за бъдещето“ обединява експертния опит на публичните администрации, социалните партньори, малките и големите предприятия, техническите експерти и потребителските, здравните, екологичните и други неправителствени- организации на редовни срещи за подобряване на действащото законодателство на ЕС. Комитетът на регионите и Европейският икономически и социален комитет играят важна роля, като участват съответно в групата на правителствените представители и в групата на заинтересованите страни на платформата. RegHub 2.0 на Комитета на регионите ще участва систематично в платформата.

За да се гарантира, че нейната работа води до навременни, видими и полезни резултати, платформата работи въз основа на годишна работна програма. Работната ѝ програма за 2021 г.⁵³ е съсредоточена върху набелязването на потенциал за цифровизация, подкрепата за ефективно етикетиране, разрешаване и задължения за докладване, както и подобряването на качеството на законодателството, за да се избегнат припокривания и несъответствия, като същевременно се гарантира, че то остава съобразено с бъдещето.

Годишната работна програма се изготвя от членовете на платформата и се ползва от приноса на мрежата на представителите на МСП (представена от представителя на ЕС за МСП), държавите членки, Икономическия и социален комитет, Комитета на регионите и RegHub 2.0.

⁴⁹ Съобщение на Комисията [„Регулаторна пригодност на ЕС“](#) (COM(2012) 746).

⁵⁰ Съобщение на Комисията [„По-добро регулиране: преглед и запазване на ангажимента ни“](#) (COM(2019) 178).

⁵¹ [Решение на Комисията C\(2020\) 2977 от 11 май 2020 г. за създаване на платформата „Готови за бъдещето“ \(ОВ С 163, 12.5.2020 г., стр. 3\).](#)

⁵² Това е свързано с въпроса дали е достатъчно да се определят принципи и цели или са необходими подробни технически предписания за това как да се постигнат тези цели. Отговорът може да повлияе на степента на преценка на националните, регионалните и местните органи при прилагането на законодателството (вж. работата на Работната група по въпросите на субсидиарността, пропорционалността и принципа „правим по-малко, но по-ефективно“).

⁵³ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f/annual-work-programme_bg

6. ПОДОБРЯВАНЕ НА НАШИЯ НАБОР ОТ ИНСТРУМЕНТИ

Изминаха 20 години от първите оценки на въздействието и общи оценки⁵⁴ и тези инструменти вече са неразделна част от процеса на изготвяне на политиките на Комисията. Тези усилия обаче не следва да се ограничават до първоначалните предложения на Комисията, а да се прилагат и по отношение на законодателството, прието в края на преговорния процес. Европейският парламент и Съветът се ангажираха да направят това в Междуинституционалното споразумение от 2016 г. за по-добро законотворчество.

От своя страна, ние планираме следните подобрения в общите оценки и оценките на въздействието. Очакваме с интерес да научим как нашите институционални партньори възнамеряват да увеличат усилията си, по-специално с оглед на ангажиментите им в Междуинституционалното споразумение.

6.1. Интегриране на стратегическото прогнозиране в изготвянето на политики

Пандемията от COVID-19 показва, че освен да се справя с предизвикателствата на деня, ЕС трябва да положи повече усилия за предвиждане на бъдещите предизвикателства. Нуждаем се от добре разработени политики, за да укрепим устойчивостта на ЕС, да се възползваме от възможностите в стратегически сектори и да преодолеем слабостите си, като се съобразяваме с общите цели на ЕС. Искаме да гарантираме, че политиките на ЕС са пригодни за бъдещето, например по отношение на отчитането на възникващите мегатенденции⁵⁵, като ускоряването на технологичните промени, свръхсвързаността и значителните демографски тенденции и др., както и използването на действия за „оглеждане на хоризонта“, за да се идентифицира възможното бъдещо развитие в конкретни области.

В този контекст стратегическото и научно обоснованото прогнозиране ще играе ключова роля в подпомагането на „съобразено с бъдещето“ създаване на политики на ЕС, като гарантира, че взетите днес решения се основават на по-дългосрочна перспектива, включително допринасяйки към дългосрочни ангажименти, като например целите за устойчиво развитие. То ще предостави също така динамична перспектива от синергии и компромиси между целите на политиките на ЕС, като по този начин подкрепя съгласуваността на политиките на ЕС.

Със залагането на стратегическото прогнозиране в основата на главните инициативи в областта на политиките, то ще стане неразделна част от програмата на Комисията за по-добро регулиране. В областите на политиката, които са подложени на бързи структурни промени, оценките на въздействието, проверките за пригодност и основните оценки ще вземат предвид, доколкото е възможно, основните тенденции, като например установените в *доклада за стратегическото прогнозиране за 2020 г.*⁵⁶, както и в неговите следващи издания. Обществените консултации биха могли да включват и въпроси, свързани с прогнозирането, за да се обхване гледната точка на заинтересованите страни в конкретната област на политиката. Комитетът за регулаторен контрол (КРК) ще взема предвид по-

⁵⁴ От 90-те години на миналия век Комисията изготвя секторни оценки на въздействието.

⁵⁵ https://ec.europa.eu/knowledge4policy/foresight/tool/megatrends-hub_en

⁵⁶ Съобщение на Комисията „Доклад за стратегическото прогнозиране от 2020 г. — Очертаване на курса към по-издръжлива Европа“ (COM(2020) 493).

изявената роля на стратегическото прогнозиране, когато проверява оценките на въздействието, проверките за пригодност и основните оценки на Комисията. Освен това стратегическото прогнозиране ще бъде включено в процеса на оценка на това как законодателството на ЕС продължава да бъде пригодно за бъдещето и дава възможност за иновации, които са в съответствие с целите на политиките на ЕС. Накрая, оценките и проверките за пригодност ще вземат предвид дългосрочното значение на политиките в светлината на възможните бъдещи промени.

6.2. По-изчерпателни и прозрачни оценки на въздействието

Публикуване на обосновката за всички съответни предложения

Оценки на въздействието се извършват за инициативи, в които съществуват алтернативи на политиката, в които очакваните въздействия могат да бъдат ясно определени предварително и в които тези въздействия са значителни за обществото. Понякога обаче необходимостта от спешни законодателни действия не оставя време за всички стъпки, определени в насоките на Комисията за по-добро регулиране.

По време на кризата, свързана с COVID-19, Комисията трябваше спешно да предложи редица инициативи. Повечето от тях бяха решения или актове, които поначало не се нуждаеха от оценка на въздействието. Други обикновено биха били предмет на обществени консултации и оценки на въздействието, но нямаше достатъчно време за това. В обяснителните меморандуми бе изложена обосновката на предложенията, но въздействието не можа да бъде напълно оценено предварително поради липсата на време и бързо променящата се ситуация.

Ще продължим да обясняваме липсата на оценка на въздействието в обяснителния меморандум за съответните законодателни предложения (т.е. тези, които не подлежат на контрол от страна на КРК). В тези случаи⁵⁷ анализът и всички подкрепящи доказателства ще бъдат изложени в работен документ на службите на Комисията, публикуван заедно с предложението или най-късно в срок от 3 месеца след публикуването му. В този документ ще бъде ясно посочено как и кога актът ще бъде оценен впоследствие.

Подобрен анализ и докладване на въздействията

Възстановяването от настоящата криза ще доведе до безпрецедентни по мащаба си промени на парадигмата в създаването на политики и инвестициите, като това ще даде облика на света за следващото поколение. От съществено значение е да се подходи стратегически, за да можем не само да се възстановим, но и да ускорим двойния преход и да превърнем света в по-добро, по-устойчиво и по-равноправно място отпреди. Следователно всички наши законодателни предложения следва да допринасят за постигането на общите цели.

За да се гарантира това, ще набелязваме за всяко предложение имащите отношение цели на ООН за устойчиво развитие (ЦУР) и ще проучим как съответната

⁵⁷ Т.е. когато оценка на въздействието е трябвало да бъде изготвена в съответствие с разпоредбите на насоките за по-добро регулиране, но не е била извършена след решение по преценка на Комисията.

инициатива ще подпомогне тяхното постигане⁵⁸. В общите оценки и оценките на въздействието ще бъдат включени връзки към ЦУР.

За да бъдат отразени амбициозните цели на Комисията „Фон дер Лайен“, ще подобрим анализа и докладването на някои видове въздействие, по-специално тези, свързани с екологичния и цифровия преход и тяхното измерение на социална справедливост и равнопоставеност⁵⁹. Ще обърнем по-голямо внимание на измерението, свързано с равенството между половете, както и на равенството за всички⁶⁰, за да го отчитаме последователно на всички етапи от изготвянето на политиките. Оценката на териториалното въздействие⁶¹ и проверката на въздействието върху селските райони⁶² ще бъдат засилени, така че нуждите и особеностите на различните територии на ЕС да бъдат по-добре взети предвид, например на градските/селските райони, трансграничните райони⁶³ и най-отдалечените региони⁶⁴, с цел да се улесни по-симетрично възстановяване и сближаване в целия Съюз. Същевременно ще се стремим да отчитаме по-добре външните последици от вътрешните политики и тяхното значително въздействие върху трети държави; техните участници ще бъдат по-добре взети предвид. Когато е уместно, тези въздействия ще бъдат анализирани в оценките на въздействието и представени в обяснителните меморандуми, придружаващи предложенията на Комисията.

Освен това оценките на въздействието трябва да отразяват различните последици от кризата, свързана с COVID-19. По-специално при определянето на проблема, анализа на субсидиарността и пропорционалността, базовия сценарий и оценката на вариантите на политиката следва да се вземат предвид променените обстоятелства, включително дългосрочните последици, установени от прогнозирането, и необходимостта от укрепване на устойчивостта.

МСП бяха сериозно засегнати от кризата. Внимателната оценка на въздействието на предложенията на Комисията върху МСП ще гарантира, че действията са целенасочени, постигат целите си и не добавят ненужни разходи. По-систематичното и пропорционално прилагане на „теста за МСП“⁶⁵ ще спомогне за постигането на тази цел.

⁵⁸ Ще се прилага принципът на пропорционален анализ; по този начин въздействието ще бъде количествено определено, доколкото е възможно.

⁵⁹ Вж. Съобщение на Комисията [„План за действие на Европейския стълб на социалните права“](#) (COM(2021) 102 final).

⁶⁰ В съответствие с член 8 и член 10 от ДФЕС.

⁶¹ Последващи действия във връзка със съобщението на Комисията [„Принципите на субсидиарност и пропорционалност: засилване на тяхната роля в изготвянето на политиките на ЕС“](#) (COM(2018) 703 final). *Като част от инструментите ще бъдат въведени проверки за необходимост от оценка на териториалното въздействие, така че службите на Комисията да могат да определят кога е уместно да се извършват оценки на териториалното въздействие.*

⁶² Съобщение на Комисията [„Бъдещето на прехраната и селското стопанство“](#) (COM(2017) 713 final).

⁶³ Съобщение на Комисията „Насърчаване на растежа и сближаването в граничните региони на ЕС“ (COM(2017) 534 final).

⁶⁴ В своето съобщение [„Засилено и обновено стратегическо партньорство с най-отдалечените региони на ЕС“](#) (COM(2017) 623 final) Комисията се ангажира да гарантира, че притесненията и интересите на най-отдалечените региони при нужда надлежно се вземат предвид при оценките на въздействието и оценяването на политиката.

⁶⁵ Инструментариум за по-добро регулиране за 2017 г., [Инструмент № 22](#).

И накрая, възнамеряваме да преработим резюметата на оценките на въздействието, за да ги превърнем в привлекателно четиво за по-широка аудитория. Ще гарантираме също така, че обяснителните меморандуми описват ясно главната обосновка на представените законодателни предложения.

Таблица за оценка на субсидиарността

По-доброто регулиране отчасти означава да се действа на равнището на ЕС само когато и доколкото е необходимо. Принципите на субсидиарност и пропорционалност са крайъгълни камъни на договорите на ЕС и се прилагат систематично към законодателните предложения на Комисията.

Работната група по въпросите на субсидиарността, пропорционалността и принципа „правим по-малко, но по-ефективно“ и прегледът на постигнатото в областта на по-доброто регулиране подчертаха, че Комисията трябва да представя по-добре причините, поради които счита, че са необходими действия на равнището на ЕС в конкретни случаи. Комитетът на регионите разработи набор от стандартни въпроси относно субсидиарността и пропорционалността⁶⁶, за да се даде възможност за общо разбиране на тези принципи.

В съответствие с предишните ангажименти⁶⁷ ще публикуваме таблица за оценка на субсидиарността с всяко политически чувствително или важно предложение, придружено от оценка на въздействието⁶⁸. Така политическите институции ще разберат по-лесно кои аспекти на необходимостта от действия на ЕС, както и тяхната форма са спорни по характер. Целта е обсъждането да се съсредоточи върху тези въпроси.

Двойният преход

С Европейския зелен пакт Комисията поема ангажимент да подобри начина, по който по-доброто регулиране разглежда и подкрепя устойчивостта. По-доброто регулиране също така е важен инструмент в подкрепа на напредъка към обща визия и подходящи действия за успеха на ЕС в десетилетието на цифровите технологии. То ще подкрепи цифровата трансформация и принципа за ненанасяне на значителни вреди по следния начин:

- консултациите със заинтересованите страни изрично обхващат екологичните и цифровите аспекти, когато това е уместно;
- оценката на предпочитания вариант в оценките на въздействието ще бъде разширена, за да обхване анализа на принципите „ненанасяне на значителни вреди“ и „цифрови по подразбиране“.
- Всички съответни оценки ще съдържат конкретен въпрос дали въздействието върху околната среда може да бъде намалено допълнително и дали може да се направи повече за успешната цифрова трансформация.

⁶⁶ <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/Subsidiarityandproportionalityanalysiskit.aspx>

⁶⁷ Съобщение на Комисията „Принципите на субсидиарност и пропорционалност: засилване на тяхната роля в изготвянето на политиките на ЕС“ (COM(2018) 703 final).

⁶⁸ С изключение на областите от изключителната компетентност на ЕС, в които субсидиарността не се прилага.

- В обяснителния меморандум, придружаващ всички законодателни предложения, ще бъде обяснено как всяка инициатива подкрепя принципа за ненанасяне на значителни вреди и допринася за постигането на европейския начин за цифрово общество и икономика.

По този начин Комисията ще гарантира, че спазва задълженията, определени в Европейския законодателен акт за климата, и постига целите и принципите, определени в Съобщението относно цифровия компас до 2030 г.

6.3. Засилване на оценките с цел подобряване на използването на техните констатации

По-голямата част от законодателните предложения на Комисията са преразглеждане на действащо законодателство, включително за разходните програми. За да могат те да постигнат най-добри резултати, трябва да проверяваме дали политиките и програмите за финансиране на ЕС са постигнали желаните резултати, както и дали остават актуални и подходящи за целта. Така се учим.

Ето защо ще останем твърдо ангажирани с принципа „първо оцени“. Над 80 % от оценките на въздействието на Комисията в подкрепа на законодателните преразглеждания вече се основават на оценка.

По-полезни клаузи за мониторинг и преразглеждане

Ясно е, че законодателен акт на ЕС може да бъде оценен само с участието на засегнатите лица и едва след пълното му прилагане от държавите членки. Поради това трябва да измине достатъчно време, преди Комисията да може да събере достатъчно данни и доказателства, за да оцени ефективността на законодателството.

Съзаконодателите обаче често въвеждат изменения, чрез които законодателството съдържа неясни изисквания по отношение на вида преразглеждане, което трябва да се извърши, или налага срокове за оценка на (части от) законодателството, които изтичат, преди да се натрупат достатъчно практически опит и информация за неговото прилагане и последици. Европейската сметна палата повдигна този въпрос при оценката на политиката на ЕС в областта на оценките⁶⁹. Законодателните ни предложения ще включват клаузи за преразглеждане, които са в съответствие с препоръките на одиторите, но крайният резултат остава до голяма степен в ръцете на съзаконодателите.

За да станат клаузите за преразглеждане по-последователни, Комисията предлага на съзаконодателите да направим по-ясно разграничение между докладите за изпълнението и оценките⁷⁰. Първите ще обхващат напредъка в транспонирането, изпълнението и прилагането на законодателството, включително всички проблеми, възникнали в този контекст. С вторите ще се прави оценка на законодателството

⁶⁹ Европейска сметна палата, [Специален доклад № 16/2018, „Последващ преглед на законодателството на ЕС — системата е добре разработена, но е непълна“](#).

⁷⁰ Целта е да се избегне създаването на различаващи се категории, като например „оценка на опита от прилагането“, „извършване на преглед на прилагането“, „мониторинг на прилагането на Регламент ... по-специално [чрез] проучване на неговата ефективност“, „оценка на прилагането“, „доклад относно прилагането и въздействието“, „преглед на всички елементи“, „преглед на функционирането и ефективността“.

(включително разходните програми) няколко години след началото на прилагането му, като се оценява неговото въздействие в съответствие с установените критерии за оценка⁷¹.

Общите оценки и последващите оценки на въздействието разчитат в голяма степен на качеството, наличността и повторното използване на данните⁷². Следователно е от решаващо значение да се наблюдава ефективността на законодателните разпоредби на място. В същото време този мониторинг и свързаните с него задължения за докладване създават административна тежест за предприятията и публичните органи. Поради това е нужно да има баланс между събирането само на строго необходимото и наличието на достатъчно данни за бъдещи оценки. Поради тази причина призоваваме съзаконодателите да гарантират, че цялото законодателство съдържа клаузи за мониторинг и докладване, които гарантират достатъчно подходящи данни за оценката му.

За да работим за последователни клаузи за преразглеждане и практически приложими клаузи за мониторинг, приканваме Европейския парламент и Съвета да разработят общи определения и да определят най-добрите практики чрез редовния диалог в контекста на Междунституционалното споразумение за по-добро законотворчество.

В отговор на кризата, свързана с COVID-19, националните статистически органи предприеха временни мерки за намаляване на тежестта за предприятията във връзка с докладването, например чрез адаптиране на някои въпросници и начини за подаване на информация. В същото време Евростат и националните статистически органи продължиха да предоставят висококачествена статистика, необходима за осигуряване на информация за усилията за възстановяване и ежедневното наблюдение на изпълнението на законодателството на ЕС.

Подобряване на оценките и проверките за пригодност с цел повишена информираност при изготвянето на политиките

Оценките са най-информативни, когато създават солидна база от доказателства за успехите и недостатъците, като същевременно набелязват области за подобрене по отношение на нововъзникващите тенденции и предизвикателства. Важно е да се отбележи, че те следва да кажат повече за това *защо* дадено законодателство е постигнало или не е постигнало очакваните резултати.

Поради това в оценките трябва точно да се излагат основания на доказателства констатации относно това доколко законодателството е било ефективно и да се извеждат заключения, които ясно водят обратно към оценката. Ще докладваме по-ясно за всички нежелани последици или незадоволителни резултати от прилагането на законодателството на ЕС (в сравнение с предвидените цели), така че оценките да могат да предоставят по-добра информация при изготвянето на политиките.

В контекста на подхода на отмяна на предишни тежести при въвеждане на нови оценките ще проверяват първоначалните прогнозни разходи и ползи спрямо

⁷¹ Ефективност, ефикасност, целесъобразност, съгласуваност и добавена стойност от ЕС.

⁷² В съответствие със [стратегията на Комисията в областта на цифровите технологии](#) и [Европейската стратегия за данните](#).

действителните резултати след измененията на съзаконодателите и прилагането на национално равнище. Проверките за пригодност на цели области на политиката (а не оценките на конкретни законодателни актове) са особено полезни в това отношение. Освен че оценяват степента, в която дадена инициатива на политиката постига своите цели, те разглеждат кумулативното въздействие на законодателството, припокриванията и несъответствията, като по този начин дават по-пълна представа за ползите и тежестите за предприятията, физическите лица и публичните администрации. Проверки за пригодност по хоризонтални въпроси, като например задълженията за докладване, вече са извършвани в ограничен брой области на политиката (напр. околна среда, селско стопанство), като с тях е установен значителен потенциал за опростяване на изискванията и намаляване на разходите за докладване. Ще се стремим да извършваме повече такива хоризонтални проверки за пригодност в бъдеще, тъй като те се доказаха като много полезни, въпреки че налагат да бъдат положени значителни организационни усилия.

Проверките за пригодност и основните оценки биват разглеждани от Комитета за регулаторен контрол, като така се извършва качествена проверка на оценката на ефективността на законодателството.

И накрая, както и при оценките на въздействието, ще направим резюметата по-достъпни и по-информативни относно ефективността на законодателството.

6.4. Силен Комитет за регулаторен контрол

В рамките на Комисията Комитетът за регулаторен контрол оценява качеството на оценките на въздействието, основните оценки и проверките за пригодност, които информират (но не заместват) вземането на политически решения. Комитетът не може да поставя под въпрос и не поставя под въпрос политическите цели и избор, представени в докладите, придружаващи проектите на предложения, но разглежда качеството на доказателствата, анализа и логиката на интервенцията. В рамките на консултативната си роля комитетът ще продължи да предоставя съвети относно прилагането и тълкуването на насоките за по-добро регулиране, изменени след настоящото съобщение, включително относно прилагането на изключения.

Ако комитетът установи, че дадена оценка на въздействието или обща оценка не отговаря на стандартите, установени в насоките за по-добро регулиране, той издава отрицателно становище. След това въпросният доклад трябва да бъде коригиран. Ако комитетът издаде две отрицателни становища по дадена оценка на въздействието, единствено заместник-председателят, отговарящ за междуинституционалните отношения и перспективи, може да внесе инициативата в колегиума на членовете на Комисията за евентуално приемане. На нито един регулаторен надзорен орган в държавите членки не е предоставена такава степен на влияние.

Председателят Фон дер Лайен измени решението за създаване на комитета⁷³, за да се гарантира непрекъснатото му функциониране при изтичането на мандата на неговите членове, както и да се засилят неговите информационни дейности, за да бъде ролята му по-добре известна на обществеността.

⁷³ Решения С(2019) 5565 от 17 юли 2019 г. и Р(2020) 2 от 23 януари 2020 г.

Комитетът вече може да участва и в независими информационни дейности. Той ще се стреми да повиши осведомеността за своята работа извън политическите институции на ЕС, както по този начин засили доверието в качеството на работата на Комисията. Освен това той ще работи по-засилено със сходни органи в държавите членки, за да насърчи общ подход към по-доброто регулиране.

На последно място, Комитетът ще играе важна роля при проверката на оценките на въздействието и общите оценки в светлината на подхода на отмяна на предишни тежести при въвеждане на нови, стратегическото прогнозиране и подходящото отчитане на различните последици от кризата, свързана с COVID-19.

7. КЛЮЧОВАТА РОЛЯ НА ПРАВОПРИЛАГАНЕТО

ЕС се основава на общоприети норми. За да могат тези норми да функционират, държавите членки трябва да ги прилагат изцяло и своевременно. След това те трябва да гарантират, че правилата се прилагат и изпълняват правилно, тъй като неприлагането води до разходи за гражданите и предприятията⁷⁴.

В ролята си на пазител на Договорите Комисията подпомага държавите членки при прилагането на правото на ЕС и преследва сериозни нарушения на нормите на ЕС. По този начин Комисията и държавите членки споделят отговорността за прилагането на правото на ЕС.

Ефективното прилагане, изпълнение и спазване на правото на ЕС е приоритет за Комисията „Фон дер Лайен“. Както беше обявено в политическите насоки на председателя Фон дер Лайен, ще продължим да насочваме и подкрепяме държавите членки в усилията им да транспонират директивите, да изпълняват регламентите и да прилагат правилно правилата на ЕС. Нашите проверки за съответствие проверяват как държавите членки транспонират законодателството на ЕС в националното си законодателство. За да се гарантира ефективен диалог на етапа на транспониране, разчитаме на държавите членки за ясна и точна информация относно националното законодателство.

В своето Съобщение относно установяването и преодоляването на пречките пред единния пазар⁷⁵ Комисията подчерта, че „свръхрегулирането“ често води до допълнителна регулаторна или административна тежест за потребителите и предприятията, с особено въздействие върху МСП. Проверките за съответствие обаче не могат да установят точно всички национални разпоредби, които отиват отвъд изискванията на законодателството на ЕС. Комисията също така не може в някои случаи да прецени точно каква част от регулаторната тежест произтича от добавянето от страна на държавите членки на елементи от национално значение при прилагането на правилата на ЕС. В съответствие с Междунституционалното споразумение за по-добро законотворчество⁷⁶ Комисията отново отправя своето

⁷⁴ Например общите разходи за обществото поради настоящите пропуски само в прилагането на законодателството в областта на околната среда възлизат на около 55 милиарда евро годишно. Проучване на COWI за Европейската комисия, [‘Costs of not implementing EU environmental law’](#) („Разходи от неприлагане на правото на ЕС в областта на околната среда“) (2019 г.)

⁷⁵ Съобщение на Комисията [„Установяване и преодоляване на пречките пред единния пазар“](#) (COM(2020) 93).

⁷⁶ Вж. член 43 от Споразумението.

искане към държавите членки да докладват, когато добавят елементи, които не произтичат от законодателството на ЕС.

В бъдеще Комисията възнамерява да направи преглед на своите дейности по надзор и правоприлагане, за да гарантира, че те продължават да бъдат подходящи за практическото прилагане на законодателството на ЕС.

8. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Като се имат предвид възможностите и предизвикателствата, пред които е изправено възстановяването от последната криза, ефективното законотворчество е по-важно от всякога. Ето защо, макар че Комисията вече разполага с една от най-добрите системи за „по-добро регулиране“ в света, ние — Европейският парламент, Съветът и Комисията — все още трябва да направим повече. Това важи особено за оценката на основните изменения, въведени в хода на преговорите или в окончателните законодателни текстове.

Първо, трябва да гарантираме, че институциите на Европейския съюз, местните, регионалните и националните органи, социалните партньори, предприятията, гражданското общество, научната общност и широката общественост работят заедно за изготвянето на висококачествени политики на ЕС. От наша страна, ще подобрим начина, по който се консултираме и комуникираме със заинтересованите страни, и ще увеличим прозрачността. По-специално ще повишим осведомеността на хората относно уебпортала „*Споделете мнението си*“ и ще гарантираме, че всеки може да се запознае с консултациите, които той съдържа, дори и без предварителни познания.

Увеличаваме усилията си за опростяване на законодателството и намаляване на неговата тежест, като въвеждаме подхода на отмяна на предишни тежести при въвеждане на нови и използваме съветите на платформата „Готови за бъдещето“. Освен това ще доразвием нашия инструментариум за по-добро регулиране, за да използваме по-добре прогнозирането, да интегрираме целите за устойчиво развитие и да отчитаме по-добре устойчивостта, както и значението на цифровизацията. Ще продължим да преразглеждаме подхода си, за да гарантираме, че той постига желаните резултати. За тази цел през 2023 г. ще направим равностметка на прилагането на подхода на отмяна на предишни тежести при въвеждане на нови и ще извършим преглед на неговото прилагане.

Най-добрият начин за постигане на напредък по отношение на по-доброто законотворчество (и по този начин за постигане на по-добри резултати) е чрез тясно сътрудничество през следващите години. По този начин можем да гарантираме, че ЕС ще стане по-силен и по-устойчив по време на мандата на настоящата Комисия.

Комисията:

- ще взаимодейства с Европейския парламент и Съвета за пълното прилагане на Междуйнституционалното споразумение за по-добро законотворчество, включително за подобряване на качеството на законодателството на ЕС, за да се гарантира, че то е ясно, четивно и разбираемо;
- ще опрости процеса на консултации до по-малко стъпки, като въведе единна покана за предоставяне на доказателства, подобри въпросниците и се консултира само веднъж при преразглеждането на законодателен акт;

- ще популяризира по-широко подобрения уебпортал „Споделете мнението си“;
- ще предоставя бързо обратна информация за консултациите и ще предлага последващи актуализации; ще отразява по-точно приноса на местните, регионалните и националните органи;
- ще осигурява лесен достъп до доказателствата в подкрепа на всяко законодателно предложение чрез по-добро свързване на базите данни и хранилищата и постепенното им отваряне за обществеността;
- ще въведе подхода на отмяна на предишни тежести при въвеждане на нови, за да се сведе до минимум тежестта, когато се предлага законодателство, и ще разглежда кумулативното въздействие на законодателството върху хората и предприятията;
- ще взема предвид становищата на платформата „Готови за бъдещето“ — експертна група на високо равнище, подпомагаща Комисията чрез предоставяне на становища за това как законодателството на ЕС да стане по-просто, по-ефикасно и съобразено с иновациите и бъдещето;
- ще превърне прогнозирането в неразделна част от изготвянето на политиките и програмата за по-добро регулиране, като го включи в оценките на въздействието и общите оценки;
- ще публикува, за политически чувствителните и важните инициативи, за които не е било възможно да се изготви оценка на въздействието, обосновка и доказателства в срок от 3 месеца;
- ще гарантира, че по-доброто регулиране подкрепя прилагането на принципите за „ненанасяне на значителни вреди“ и „цифрови по подразбиране“ във всички политики;
- ще подобри анализа и докладването на въздействието на предложенията (напр. върху целите за устойчиво развитие, МСП, устойчивостта, равенството, субсидиарността и пропорционалността);
- ще направи по-ясно разграничение между докладите за изпълнението и оценките и ще прикани Европейския парламент и Съвета да разработят общи определения и да определят най-добрите практики за последователни клаузи за преразглеждане и мониторинг в законодателството на ЕС;
- ще направи оценките по-полезни за подобряване на политиките и ще използва по-често проверките за пригодност с цел набелязване на възможности за опростяване и намаляване на тежестта;
- ще подобри качеството и наличността на рамките за мониторинг и данните, за да се даде възможност за по-надеждни оценки;
- ще разчита на Комитета за регулаторен контрол да контролира оценките на въздействието, общите оценки и проверките за пригодност в контекста на подхода на отмяна на предишни тежести при въвеждане на нови и на прогнозите; и
- ще направи преглед на постигнатото в областта на своите дейности по надзор и правоприлагане.