



Брюксел, 28 април 2026 г.
(OR. en)

8435/26

AG 70
SIMPL 79
BETREG 3
IA 96

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От:	Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-жа Martine DEPREZ, директор
Дата на получаване:	28 април 2026 г.
До:	Г-жа Thérèse BLANCHET, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз
№ док. Ком.:	COM(2026) 380 final
Относно:	СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪВЕТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ По-опростена, по-ясна и по-стриктно прилагана нормативна уредба на ЕС



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Страсбург, 28.4.2026 г.
COM(2026) 380 final

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

По-опростена, по-ясна и по-стриктно прилагана нормативна уредба на ЕС

Европейският съюз се намира в повратен момент. Той е изправен пред напрегната геополитическа обстановка, икономически натиск и заплахи за сигурността и демокрацията. В същото време той полага спешни усилия за преодоляване на структурните пречки, които я възпрепятстват, и за подобряване на условията за подкрепа на една силно конкурентоспособна, иновативна и устойчива социална пазарна икономика. В рамките на тези усилия трябва да осигурим проста, ефикасна, прозрачна и приложима нормативна уредба, която твърдо се основава на върховенството на закона и подкрепя един напълно интегриран единен пазар. Една обединена Европа, която използва своите предимства и запазва конкурентното си предимство, е от съществено значение. Стратегическото прилагане на законодателството на ЕС е от ключово значение за тези усилия, като се обръща специално внимание на областите, които са най-важни за нашите граждани и предприятия. Качеството и приложимостта на правилата на ЕС също така определят способността на Съюза да действа на външнополитическата сцена и да разпространява своите стандарти, като по този начин допринасят за икономическата сигурност и глобалното влияние на ЕС.

Комисията разполага с една от най-модерните системи за по-добро законотворчество, както е признато от ОИСР¹, която съчетава фактически данни, оценка на въздействието и широки консултации със заинтересованите страни. Успоредно с това тя предприема амбициозни мерки за укрепване на единния пазар, правата на гражданите и основните свободи, както и за защита на върховенството на закона. Въпреки това гражданите, предприятията и публичните администрации често се сблъскват със сложна, плътна или двусмислена законодателна уредба на равнището на ЕС или на национално равнище. Те се сблъскват също така с прекомерни забавяния при транспонирането и прилагането на законодателството на ЕС, с предизвикателства при прилагането, с бюрократични пречки и с ненужно национално свръхрегулиране.

Разпокъсаното, закъсняло или половинчато прилагане на законодателството на ЕС възпрепятства постигането на целите на политиката на ЕС, отслабва единния пазар и подкопава конкурентоспособността и устойчивостта на ЕС. Дълготрайните и сериозни нарушения на правото на ЕС могат също така да подкопаят върховенството на закона, което и без това е подложено на натиск в настоящия глобален контекст. Гарантирането на върховенството на закона не е само въпрос за защита на ценностите на ЕС. Това е от основно значение за правната сигурност, предвидимостта и благоприятната инвестиционна и бизнес среда.

Настоящото съобщение има за цел да модернизира начина, по който се изготвя, прилага и изпълнява законодателството на ЕС, като същевременно се гарантира, че то е ясно, гъвкаво и подходящо за целта, като по този начин се подкрепя постигането на целта за „Една Европа, един пазар“². Чрез рационализиране на процедурите, укрепване на доказателствената основа на нашите предложения и гарантиране на стриктното спазване на принципа на пропорционалност ЕС може да подпомогне постигането на целите на своите политики, като стимулира конкурентоспособността, засили правната сигурност и осигури по-бързи и по-ефективни отговори на неотложните нужди. С оглед на тези цели в съобщението се въвеждат мерки за по-добро изпълнение и по-бързо прилагане на

¹ Перспективи на регулаторната политика, ОИСР, 2025 г., https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/04/oecd-regulatory-policy-outlook-2025_a754bf4c/56b60e39-en.pdf

² https://commission.europa.eu/document/5445de81-9481-4335-9902-9756159ba614_en

законодателството на ЕС във всички области на политиката. Особено стратегическо внимание ще бъде отделено на прилагането на правилата за единния пазар.

Новите инициативи на ЕС следва да съответстват на принципите за по-добро законотворчество, включително на принципа „опростеност още при проектирането“. Те следва да бъдат придружени от висококачествени оценки на въздействието и да допринасят за постигането на целите на политиката на Съюза по най-ефективния начин. Мерките и принципите, изложени в настоящото съобщение, ще бъдат отразени в насоките и набора от инструменти за по-добро законотворчество и ще бъдат прилагани постепенно, като действията по тях ще бъдат внимателно подредени по приоритети. От друга страна, при необходимост съществуващото законодателство следва да се преразгледа, за да се гарантира, че то остава актуално, и да се насърчи съгласуваността между свързаните законодателни актове. В тази връзка към настоящото съобщение е приложен план за действие за основно преразглеждане на нормативната уредба, насочен към 12 приоритетни области.

Комисията потърси мненията на заинтересованите страни относно по-доброто законотворчество чрез покана за предоставяне на данни³. Бяха получени около 288 отзива от 27 държави⁴. Като цяло заинтересованите страни считат, че инструментите за по-добро законотворчество са от съществено значение за качеството на законодателния процес в ЕС. Те призовават за укрепване и модернизиране на тези инструменти, като се осигурят по-голяма прозрачност, отчетност и правна стабилност.

1. ОПРОСТЕНОСТ ОЩЕ ПРИ ПРОЕКТИРАНЕТО

С цел повишаване на съгласуваността и ефективността на единния пазар Комисията иска да гарантира, че с новите законодателни предложения ще се избягват регулаторната сложност и разпокъсаност. Опростяването и яснотата на нормативната уредба са сред основните въпроси, повдигнати от заинтересованите страни в рамките на поканата за предоставяне на данни, като те изтъкват, че опростяването трябва да бъде заложено в законодателството още от най-ранните етапи на изготвянето му.

Едно предложение е „просто още при проектирането“, когато засегнатите от него могат лесно да разберат:

- каква е целта,
- кой какво трябва да направи и кога,
- как новите права и задължения взаимодействат със съществуващите,
- как се постига съответствие, и
- какво се случва, ако задълженията не бъдат изпълнени.

³ Покана за предоставяне на данни, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/16232-%D0%A1%D1%8A%D0%BE%D0%B1%D1%89%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5-%D0%BE%D1%82%D0%BD%D0%BE%D1%81%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D0%BE-%D0%B4%D0%BE%D0%B1%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%BE-%D1%80%D0%B5%D0%B3%D1%83%D0%BB%D0%B8%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B5_bg.

⁴ Сред респондентите се включват бизнес сдружения (100), НПО (65), граждани на ЕС (29), дружества (22), публични органи (22), „други“ (16), „синдикални организации“ (12), „академични/изследователски институции“ (11), „екологични организации“ (5), „потребителски организации“ (4) и „граждани на държави извън ЕС“ (2).

Законодателството следва да бъде ясно, за да се гарантира, че може да бъде безпроблемно въведено в действие и прилагано последователно и предвидимо, включително от държавните органи и съдилищата. Комисията ще се стреми да прилага принципа „опростеност още при проектирането“ в предстоящите си законодателни предложения и призовава Европейския парламент, Съвета и държавите членки също да се придържат към него при изпълнението на своите задължения.

„Опростеност още при проектирането“ има няколко измерения:

Регулаторна дисциплина

За да се създаде по-ефективна и ефикасна нормативна уредба, е от съществено значение Европа да може да определи приоритетите си и да се съсредоточи върху най-значимите предизвикателства и рискове. Регулаторната дисциплина е средство за гарантиране на последователното прилагане на принципите на субсидиарност и пропорционалност в законодателството на ЕС. По този начин Съюзът може да насочи усилията и ресурсите си към области, в които действията на равнището на ЕС са необходими, носят най-голяма добавена стойност и са съразмерни.

Трябва също така да проявим дисциплина и целенасоченост при изготвянето на правила за прилагане, за да не допуснем законодателството на ЕС да стане прекалено обемно, сложно и скъпо. В предстоящите законодателни предложения Комисията ще се стреми да предлага само добре обмислени правомощия за делегирани актове и актове за изпълнение, които са строго необходими за ефективното изпълнение и прилагане на правилата на ЕС или на международните задължения. Призоваваме също така Европейския парламент и Съвета да проявяват същата дисциплина в това отношение през целия законодателен процес.

За да се задълбочи единният пазар и да се повиши привлекателността на ЕС в световната икономика, от решаващо значение са изборът на подходящия правен инструмент и степента на хармонизация. Изборът на правния акт трябва да бъде добре обоснован, като се основава както на договорите, така и на целта и съдържанието му⁵. При въпроси, които имат силно измерение, свързано с единния пазар, и когато компетентността на ЕС го позволява, по-систематичното използване на изчерпателни регламенти⁶ може да ограничи допълнителните изисквания и нормативната разпокъсаност, включително чрез прекомерно регулиране. В такива случаи следва да се даде предимство на пълното хармонизиране, като изключенията трябва да бъдат добре обосновани.

Регулиране, подготвено за бъдещето и способно да се адаптира

За да се подкрепят иновациите и растежът, правилата на ЕС и националните разпоредби трябва да осигуряват достатъчна гъвкавост за адаптиране към бъдещите тенденции в контекста на все по-бързите технологични и геополитически промени. Това налага изготвянето на правила, които насърчават иновациите, отчитат бъдещите и дългосрочните перспективи и осигуряват необходимата правна сигурност и доверие за

⁵ Докато директивите изискват мерки за транспониране и предоставят на държавите членки по-голяма гъвкавост при прилагането, регламентите са пряко приложими и уреждат съответната област на политиката, без да се налагат допълнителни нормативни разпоредби с широкообхватен характер в държавите членки.

⁶ Това е случаят, при който правилата на ЕС уреждат изчерпателно въпроса, който е предмет на акта, и съдържат пълен набор от разпоредби, които действат самостоятелно.

инвестиции и стопанска дейност на единния пазар. В същото време Комисията ще гарантира, че правилата се преразглеждат и актуализират, когато е необходимо, за да се адаптират към променящите се обстоятелства и технологичните промени.

При необходимост ще прилагаме и клаузи за изтичане на срока на действие, за да може действието на законодателството да бъде прекратено на определена бъдеща дата. В съчетание с подходящо формулирани клаузи за мониторинг и оценка, клаузите за изтичане на срока на действие могат да спомогнат за предотвратяване на ненужното разрастване на правилата и изискванията за докладване. Те могат да гарантират, че законодателните актове, които вече не са актуални, няма да останат в законодателството. Формулировката на клаузите за отмяна, мониторинг и оценка ще бъде стандартизирана и хармонизирана.

По-опростено и по-достъпно законодателство

Освен това е от съществено значение всеки да може по-лесно да разбере своите законни права и задължения, както и съответния срок за тяхното изпълнение. Поради това Комисията ще подобри резюметата на законодателството, достъпни в EUR-Lex⁷, за да представи ясно правата и задълженията и да посочи задълженията за прилагане на национално равнище. Освен това: i) ще работим с останалите институции за улесняване на достъпа до законодателството на ЕС, включително чрез превръщането му в машинночитим формат; ii) ще предоставяме повече консолидирани версии на законодателството и ще го правим по-бързо, така че основният нормативен акт и всички последващи изменения към него да могат да се прочетат в един-единствен документ; и iii) ще продължим да развиваме Европейското пространство на правни данни, за да осигурим лесен онлайн достъп до актуалното приложимо законодателство и съдебна практика на равнището на ЕС и на държавите членки⁸. При изготвянето на изискванията за отчитане Комисията ще прилага принципа на еднократност и ще осигури лесното идентифициране на източниците на информация.

Комисията ще прилага подобрени стандарти при изготвянето на съображенията, които се представят в началото на всяко законодателно предложение. Те ще бъдат съсредоточени в по-голяма степен върху излагането на мотивите за приемане на нормативния акт и начина, по който той трябва да се тълкува, вместо просто да преразказват разпоредбите на акта или да се позовават на несвързани политически инициативи или цели. Европейският парламент и Съветът също могат да допринесат за рационализирането на съображенията по време на законодателния процес.

За да подобри последователността и съгласуваността на нормативната уредба, Комисията ще прибегне до утвърдени техники като кодификация⁹ и преработване¹⁰. И

⁷ EUR-Lex предоставя достъп до законодателството на ЕС, включително до автентичния Официален вестник на ЕС, консолидираните версии на правните актове на ЕС (текстове без правно действие), резюмета на законодателството и съдебната практика. Това е изчерпателно онлайн хранилище на законодателството на ЕС и свързаните с него документи, което позволява на потребителите да търсят, разглеждат и изтеглят документи, както и да следят хода на законодателните предложения.

⁸ Съобщение на Комисията „Цифрово правосъдие@2030“, COM(2025) 802.

⁹ Междунституционално споразумение от 20 декември 1994 г. относно ускорен метод на работа за официална кодификация на законодателни текстове, ОВ С 102, стр. 2, [EUR-Lex — 31996Y0404\(02\) — BG — EUR-Lex](#)

¹⁰ Междунституционално споразумение от 28 ноември 2001 г. относно по-структурирано използване на техниката за преработване на нормативни актове, ОВ С 77, стр. 1, [EUR-Lex — 32002Q0328 — BG — EUR-Lex](#)

двете водят до замяна и отмяна на вече съществуващи актове и техните изменения¹¹, което допринася за създаването на по-съгласувана и ясна правна уредба, която е по-лесна за разбиране и прилагане от всички заинтересовани страни. За да се улесни обаче въвеждането на тези техники, е от съществено значение съзакондателите да спазват ангажимента си да не преразглеждат други елементи от законодателството.

Една последователна и опростена правна уредба изисква също така ясна връзка между законодателството, както и премахване на припокриванията и излишните разпоредби. Законодателството или разпоредбите, които се отнасят до конкретни сектори или дейности, следва да допълват или заменят, а не да дублират законодателството или разпоредбите, които имат по-общ характер. Аналогично новите правила следва да преодоляват реални пропуски в нормативната уредба, а не просто да повтарят съществуващото законодателство. Следва да се гарантират пълна съгласуваност, яснота и последователност между новите и съществуващите разпоредби.

Комисията ще гарантира, че тези принципи се прилагат при изготвянето на нови предложения за политики, и ще продължи усилията си за преразглеждане на съществуващите правни актове в ключови области, където нормативната разпокъсаност е особено разпространена, като започне с областите, посочени в Плана за действие за основно преразглеждане на нормативната уредба, придружаващ настоящото съобщение.

Реалистични срокове за транспониране и прилагане

Хората, предприятията и правителствата се нуждаят от време, за да се подготвят за новите правила и да разберат как да ги спазват. В рамките на поканата за предоставяне на данни заинтересованите страни изтъкнаха, че законодателството следва да се изготвя, като още от самото начало се има предвид неговото прилагане. Важен проблем, повдигнат в този контекст, беше въпросът за преходните периоди и сроковете за прилагане, които не дават възможност за достатъчна подготовка.

Комисията ще обърне специално внимание на това законодателството да бъде изготвено така, че неговото прилагане да се има предвид още от самото начало. Тя ще прилага принципа „Мисли първо за малките“, като ще отчита нуждите и възможностите на малките и средните предприятия¹².

Комисията също така ще увеличи усилията си, за да гарантира, че крайните срокове за транспониране и прилагане са реалистични и надеждни, като се основава на реалистични оценки за времето, необходимо за разработване на мерки за прилагане и цифрови инструменти, и за да предостави на предприятията и националните органи достатъчно време за адаптиране. При изготвянето на предложения за ново законодателство ще се отчитат системно клаузите за запазване на придобитите права, гратисните периоди и разпоредбите, предвиждащи тестване и постепенно въвеждане на основните

¹¹ При *вертикалната* кодификация даден акт и неговите изменения се обединяват в един нов акт; при *хоризонталната* кодификация основните актове, уреждащи свързани въпроси, и техните изменения се обединяват в един нов акт. И в двата случая не става въпрос за съществени промени. При *преработването* новият законодателен акт обединява в единен текст както съществените промени, така и разпоредбите, които остават непроменени.

¹² МСП следва да се ползват от освобождаване от задължения, когато представляват малък регулаторен риск, и следва да имат достъп до мерки за подкрепа, когато трябва да спазват правила, които са свързани с високи разходи или изискват тълкуване. Когато е уместно, следва да се вземат предвид и особеностите на малките дружества със средна пазарна капитализация.

задължения. Комисията призовава Европейския парламент и Съвета също да обърнат специално внимание на този въпрос по време на целия законодателен процес.

Използване на технологичния напредък

Съобразеното с цифровите технологии изготвяне на политики спомага за установяването на цифровите аспекти на дадена законодателна инициатива още от най-ранните етапи на планиране и гарантира, че те се вземат предвид по систематичен начин при разработването на политиките. Този структуриран подход допринася за посъгласувани достижения на правото на ЕС, по-гладко цифрово прилагане на политиките и напредък при намаляването на административната тежест¹³. Освен това авангардните технологии, включително изкуственият интелект, могат да допринесат за подобряване на качеството на законодателството и за намаляване на несъответствията в нормативната уредба между различните правни текстове.

В този контекст Комисията разработва нов ИТ инструмент, който ще улесни управлението на законодателството на ЕС, включително правилата за прилагане, и ще спомогне за установяването на припокривания, пропуски и ненужна сложност. Успоредно с това електронният инструмент на ЕС за изготвяне на законодателни текстове — EdiT — ще бъде допълнително усъвършенстван, за да се гарантират яснота и съгласуваност в предлаганото от нас законодателство. Тези мерки ще улеснят изготвянето на законодателство, ще подобрят достъпността и предвидимостта, като по този начин ще подпомогнат приоритети като намаляването на административната тежест. Стандартните клаузи, включително разпоредбите, благоприятни за малките и средните предприятия, ще улеснят изготвянето на правни документи и ще осигурят съгласуваност.

Обучението и насоките са още един начин да се гарантира правното качество на нашите предложения и да се осигури, че принципът „опростеност още при проектирането“ е дълбоко заложен в политическия цикъл. За тази цел Комисията ще инвестира в насърчаването на вътрешен специализиран експертен опит в областта на изготвянето на правни текстове чрез задължителни програми за обучение и актуализирани насоки за изготвянето на правни текстове. Най-добрите практики и прилагането на тези принципи ще бъдат насърчавани от мрежа от кореспонденти по въпросите на правното качество.

Правоприлагане още при проектирането

„Опростеността още при проектирането“ ще доведе до по-ясни и по-достъпни задължения за държавите членки и предприятията, което ще улесни спазването на изискванията още от самото начало. Правилата на ЕС следва да бъдат лесни за изпълнение, наблюдение и прилагане, а също така и трудни за злоупотреба или заобикаляне. Това означава, че при изготвянето на законодателството на ЕС трябва да се предвидят механизми за контрол на прилагането още от самото начало. Заложените инструменти за мониторинг и прилагане могат да бъдат полезни за всички видове правни актове, но са особено важни за регламентите, които са пряко приложими.

¹³ В рамките на политическата рамка, съобразена с цифровите технологии, законодателните предложения, които имат въздействие върху цифровизацията, се придружават от законодателна обосновка за финансовото и цифровото отражение, <https://interoperable-europe.ec.europa.eu/collection/digital-ready-policymaking/digital-ready-policymaking-dprm-framework>.

Механизмите, които трябва да се вземат предвид, ще бъдат различни, но следните разпоредби са варианти, които са се оказали полезни в съответния контекст:

- определяне на националните правоприлагащи органи и установяване на правомощията им в тази област, евентуално в съчетание с достатъчна степен на хармонизиране на санкциите;
- силни правомощия на Комисията за установяване на факти в определени области;
- силни механизми за предварително уведомяване¹⁴ за проектите на национално законодателство, придружени от задължителна оценка на съвместимостта от страна на Комисията, така че констатираните проблеми да бъдат отстранени, преди националните мерки да бъдат приети.

В зависимост от обстоятелствата, свързани с всяко предложение, Комисията ще прецени дали този вид разпоредби за „правоприлагане още при проектирането“ биха допринесли за постигането на по-добри резултати, и ще ги използва, когато това е целесъобразно. Същевременно Комисията ще се стреми да сведе до минимум произтичащата от такива мерки тежест за държавите членки и за самата нея в рамките на настоящите бюджетни ограничения.

Ключови действия

- По-голям акцент върху принципите на субсидиарност и пропорционалност като част от **регулаторната дисциплина**, включително по отношение на правомощията за приемане на делегирани актове и актове за изпълнение.
- Приоритет на **изчерпателните регламенти и пълното хармонизиране** при уреждането на въпроси, свързани с единния пазар, когато това е осъществимо от правна гледна точка и целесъобразно.
- Редовни и навременни клаузи за мониторинг и оценка, както и използване на **клаузи за изтичане на срока на действие**, когато това е целесъобразно, за да се гарантира, че законодателството отговаря на новите тенденции.
- По-широко използване на техниките за **преработване и кодификация** и осигуряване на **съгласуваност между секторното и общото законодателство**, както и между **съществуващите и новите правни актове**.
- Определяне на **стандартни условия и разпоредби**, отразяващи най-добрите практики, като по възможност се използват съгласувана между институциите стандартна формулировка и **по-конкретни съображения**.
- Определяне на реалистични **срокове за транспониране и прилагане и систематично обмисляне на мерки** като клаузи за запазване на придобитите права или постепенно въвеждане, за да се улесни прилагането.
- По-нататъшно разработване и използване на **цифрови инструменти**, като например електронния инструмент за изготвяне на проекти EdiT, нов

¹⁴ Това се отнася за области и национални мерки, които не са обхванати от съществуващите механизми за уведомяване, като например тези, установени с Директивата за прозрачност в рамките на единния пазар и Директивата за услугите.

инструмент за управление на достиженията на правото на ЕС, като същевременно се подобрява достъпът до правото на ЕС чрез EUR-Lex и се продължава развитието на Европейското пространство на правни данни.

- Създаване на **мрежа от кореспонденти по въпросите на правното качество** в цялата Комисия и въвеждане на **задължително обучение за лицата, изготвящи законодателни текстове**, въз основа на актуализирани насоки.
- По-ефективни **механизми за мониторинг и прилагане** в правните актове на ЕС, с които да се гарантира **правоприлагането още при проектирането**, включително предотвратяване на несъответствия с правото на ЕС на ранен етап чрез механизми за предварително уведомяване.

2. ПО-НАТАТЪШНО УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА НАШАТА РАМКА ЗА ПО-ДОБРО ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО

Нормативната уредба на ЕС трябва да реагира бързо на съвременните предизвикателства, включително насърчаването на просперитета и конкурентоспособността, както и справянето със социалните, екологичните и геополитическите проблеми. Това изисква по-добра целенасоченост, както и повече гъвкавост, строгост, яснота и предвидимост.

Системата на Комисията за по-добро законотворчество — която обхваща оценките на въздействието, консултациите и оценките — е широко призната като международен еталон за високо качество. В настоящото съобщение се представят целенасочени подобрения, с които да се гарантира, че тя може да реагира по-ефективно на по-широк спектър от ситуации. Тези промени имат за цел да увеличат както броя, така и значимостта на оценките на въздействието, да осигурят възможно най-солидна доказателствена база в случаите, когато законодателните мерки са спешни, и да рационализират последователността на консултациите. Този нов подход влиза в сила незабавно, но ще се въвежда постепенно до преразглеждането на насоките и набора от инструменти.

По-голям брой и по-целенасочени оценки на въздействието

През първата година от мандата си Комисията действаше бързо и решително, за да се справи с някои от най-трудните геополитически и икономически предизвикателства от десетилетия насам. Това включваше приемането на законодателни инициативи по спешни процедури, включително няколко предложения за опростяване¹⁵. Макар че в случаи на изключителна спешност може да възникне необходимост от отклонения от някои стандарти за по-добро законотворчество, промените, описани в настоящото съобщение, ще позволят на Комисията да предприема повече инициативи, придружени от оценка на въздействието¹⁶.

¹⁵ Сред тях беше и законодателството „омнибус“ — единен законодателен акт, с който се изменят множество законодателни актове.

¹⁶ Оценка на въздействието не е необходима за всички законодателни предложения — набор от инструменти за по-добро законотворчество, ИНСТРУМЕНТ № 7. Какво представлява оценката на

За да бъде това възможно, ще е необходимо по-стриктно и структурирано прилагане на съображенията за пропорционалност. Оценките на въздействието ще бъдат съсредоточени върху това, което наистина има значение, а именно върху оценката на основните икономически, социални и екологични последици от даденото предложение. Освен това с един по-адаптиран подход ще се прави разграничение между големи нови законодателни инициативи или преразглеждания, от една страна, и по-целенасочени инициативи¹⁷, от друга страна. Такъв подход ще осигури необходимите данни и анализи в зависимост от естеството на инициативите и очакваното им въздействие, включително потенциалните външни въздействия, когато е уместно.

Този подход ще намери отражение в актуализираните образци за оценки на въздействието и оценки. Те ще включват изготвянето на „матрица на основните въздействия“ още от самото начало, за да се обърне по-голямо внимание на въздействието, което е значимо и уместно за всяко отделно предложение. По този начин ще можем да определим основните въздействия и ключовите аспекти, които трябва да бъдат анализирани, като по този начин ще очертаем насочеността на оценката на въздействието и ще определим обхвата и дълбочината на анализа. Анализът на разходите и ползите ще продължи да бъде основна част от този по-целенасочен и кратък анализ, като цифрите, данните и статистическите данни ще заемат централно място, когато са налични. Доколкото е възможно, Комисията ще се стреми да постигне тези цели, като използва по най-добър начин собствените си вътрешни ресурси, капацитет и експертен опит.

По-стриктният подход ще доведе до това, че Комитетът за регулаторен контрол ще извършва контрол на качеството върху по-широк спектър от оценки, подкрепящи предложенията за политики. При този задълбочен анализ, който се ползва с широка подкрепа от заинтересованите страни, ще бъдат разгледани също така естеството и значимостта на въздействието на всяко предложение. По отношение на по-мощните предложения Комитетът ще продължи да издава квалифицирани становища¹⁸, докато за други, по-целенасочени инициативи ще отправя препоръки за подобрения, които ще бъдат оповестявани по прозрачен начин и ще бъдат вземани под внимание. Това ще доведе до по-високо качество на данните за предложенията, които понастоящем не се разглеждат от Комитета.

Минимални изисквания за ускорени процедури

Спешна ситуация възниква, когато са необходими бързи действия от страна на ЕС, за да се предотврати значителна вреда, да се изпълнят правни задължения или да се използва решаваща възможност. Европейският омбудсман издаде препоръки¹⁹ относно начина, по който Комисията подкрепя спешните предложения с данни. Въпросът за прилагането на спешни процедури също беше повдигнат от респондентите в рамките на поканата за предоставяне на данни. Макар респондентите да признават, че при действителни спешни

въздействието и кога е необходима, https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox_en?prefLang=bg.

¹⁷ Целенасочените инициативи са тези, които не променят съществено целите на политиката на съществуващото законодателство и съдържат предложения за промени, насочени към оптимизиране на неговата ефективност и ефикасност.

¹⁸ т.е. положително становище, положително становище с резерви, отрицателно становище.

¹⁹ Съвместни препоръки по разследвания 983/2025/MAS, 2031/2024/VB и 1379/2024/MIK.

случаи може да се наложи използването на ускорени процедури, все пак следва да се провеждат консултации и оценка, доколкото това е възможно.

В отговор на препоръките на Европейския омбудсман и опасенията на заинтересованите страни Комисията ще преценява колко спешна е всяка ситуация и какви са възможните неблагоприятни последици от забавено действие, за да разграничи спешните случаи от рутинните процедури. При това тя ще взема предвид параметри като:

- наличието или очакването на сътресения или кризи, включително във външните отношения на Съюза;
- възможните последици при липса на незабавни действия;
- законоустановените срокове; и
- политическия контекст, който налага необходимостта от спешни действия.

Дори в спешни случаи Комисията ще се стреми да събере възможно най-добрата доказателствена база. Когато това е възможно, Комисията ще изготвя оценка на въздействието за спешни инициативи, от които се очакват значителни последици. След това тази оценка ще бъде разгледана от Комитета за регулаторен контрол. Комитетът ще отчете необходимите срокове и ще излезе с препоръки, които да подпомогнат процеса на вземане на решения, като гарантира, че предложението ще се ползва от задълбоченото му разглеждане, и в същото време ще отчете ограниченията, наложени от необходимостта от спешни действия.

За да се гарантира пълноценното участие на заинтересованите страни в рамките на ускорената процедура, Комисията по принцип ще проведе обществено допитване под формата на покана за предоставяне на данни. Това ще даде възможност на предприятията, гражданите, гражданското общество, публичните органи и другите заинтересовани страни да допринесат за оформянето на инициативата. Могат да се провеждат и целеви консултации с различни заинтересовани страни, като е възможно да се включат диалози относно изпълнението или проверки на реалните условия, с цел да се съберат практически идеи и да се гарантира, че предложените мерки са ефективни, ефикасни и приложими.

При извънредни обстоятелства, когато необходимостта от спешни действия е толкова наложителна, че предложенията трябва да бъдат приети в изключително кратки срокове, комисарят, отговарящ за по-доброто законотворчество, може да предостави дерогации от обичайните процедурни стандарти, посочени по-горе. Тези случаи ще се разглеждат само когато конкретната спешност е доказана ясно.

При такива извънредни обстоятелства Комисията ще гарантира, че към предложението ще бъде приложен аналитичен работен документ на службите на Комисията или че такъв ще бъде публикуван във възможно най-кратък срок, но не по-късно от три месеца след приемането на предложението. Този документ ще съдържа най-малко:

- определяне на проблема;
- определения подход за решаване на проблема;
- оценка на основното въздействие на предложението, включително анализ на разходите и ползите и оценка на съответствието по отношение на климата.

Оценката на спешността и всички дерогации ще бъдат надлежно документирани, регистрирани по прозрачен начин и отразени в обяснителните меморандуми към

предложенията. Този подход постига деликатен баланс между необходимостта от спешни действия и изискването стандартите за по-добро законотворчество да бъдат възможно най-високи при всички обстоятелства.

По-интелигентна и по-гъвкава система за консултации

Системата за консултации на Комисията е всеобхватна и широко призната — тя систематично заема най-високите места в класациите на ОИСР²⁰. Неотдавна гамата от инструменти за консултации се разшири още повече с добавянето на диалози относно изпълнението или проверки на реалните условия²¹. Въпреки че системата за консултации на Комисията е изключително ефективна, заинтересованите страни изразиха загриженост относно продължителността на консултациите, припокриването на консултациите, повтарящите се искания за информация и недостатъчната обратна връзка.

За да отговори на тези опасения, Комисията ще интегрира по-добре различните инструменти за консултации, като ще избягва дублирането и ще продължи да осигурява максимална достъпност за всички граждани и заинтересовани страни. Въпреки че всеки инструмент за консултация има своята цел и може да е насочен към донякъде различна аудитория, наличието на множество инструменти на разположение на Комисията не следва да води до повтарящи се покани за предоставяне на едни и същи становища от едни и същи заинтересовани страни.

Ще се стремим да провеждаме обществени консултации по една и съща инициатива само веднъж — чрез покана за предоставяне на данни или чрез въпросник, допълнени при необходимост с целеви консултации, като се стремим да съберем разнообразни мнения и предложения и да осигурим участието на широк кръг от заинтересовани страни. Чрез рационализиран документ за покана за предоставяне на данни исканата информация ще бъде съсредоточена върху ключови аспекти, така че заинтересованите страни да могат по-лесно да предоставят съдържателен принос.

Ще бъде оптимизиран и общият график на консултациите. В отговор на исканията на много заинтересовани страни Комисията ще се стреми, когато това е възможно, да не включва основните ваканционни периоди в общата продължителност на консултациите. Когато за същата инициатива се провеждат други обществени и/или целеви консултации, стандартният 12-седмичен срок за попълване на въпросниците за обществената консултация може да бъде съкратен с най-много шест седмици.

Комисията ще уведоми заинтересованите страни и директно, когато обобщението на отговорите от консултациите бъде публикувано на портала „Споделете мнението си“. Такъв механизъм за автоматично уведомяване ще повиши прозрачността и ще даде възможност на участниците лесно да се запознаят с резултатите от консултацията.

²⁰ „Перспективи на регулаторната политика за 2025 г.“, ОИСР, вж. фигури 2.1 и 2.2 относно участието на заинтересованите страни в изготвянето на първично законодателство и подзаконови нормативни актове, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/04/oecd-regulatory-policy-outlook-2025_a754bf4c/56b60e39-en.pdf.

²¹ Тези инструменти са изиграли успешна роля в програмата на Комисията за опростяване, като са допринесли както за подлагането на стрес тестване на съществуващото законодателство, така и за изготвянето на „омнибус“ и други предложения за опростяване.

Освен това ще ангажираме по-активно консултативните комитети и техните мрежи, като например Мрежата от регионални центрове, в консултативните дейности, като улесняваме участието им и предоставяме обратна връзка относно техните приноси.

Оценка на съществени изменения

По време на законодателния процес Европейският парламент и Съветът могат да внасят съществени изменения в първоначалните предложения на Комисията. На практика институциите, които предлагат тези изменения, не оценяват тяхното въздействие въпреки ангажимента си да го правят, „когато решат, че това е целесъобразно и необходимо за законодателния процес“²². Без такива оценки анализът на очакваните последици от даден законодателен акт остава непълен и може да бъде подвеждащ, което от своя страна може да доведе до по-голяма тежест или неочаквани затруднения при прилагането на законодателството.

За да подобри тази ситуация, Комисията предлага последователен и прагматичен подход на сътрудничество, който се основава на три направления за съвместна работа между институциите.

Първо, институциите следва да се стремят към постигане на общо разбиране за това какво представлява съществено изменение. Примери за съществено изменение могат да бъдат разширяването на обхвата на дадено предложение, така че да обхване микропредприятията или МСП, или мерки, които е вероятно да доведат до допълнителни разходи за спазване на изискванията, нови изисквания за отчитане за предприятията или администрациите, или допълнителни публични разходи. Единен набор от параметри би позволил на Европейския парламент и на Съвета да определят и оценят своите съществени изменения.

Второ, след като бъде набелязано съществено изменение, институцията, която го предлага, ще представи оценка на въздействието и ще изчисли разходите или икономии, като използва прост метод за изчисляване на разходите. По отношение на административните разходи или икономии „методът на стандартните разходи“ би улеснил изчисляването и отчитането на тези разходи и икономии.

Накрая, последиците от такива съществени изменения биха могли да бъдат представени в кратък образец. Това би включвало елементи, като например общо описание, очаквани допълнителни разходи и ползи, засегнати заинтересовани страни, въздействие върху конкурентоспособността и иновациите.

²² Междуетапутиуионално споразуменуи от 13 април 2016 г. за по-добро законотворчество, ОВ L 123, стр. 1, [EUR-Lex — 32016Q0512\(01\) — BG — EUR-Lex](#). Макар че в миналото Европейският парламент извършваше известни подобни оценки, понастоящем това вече не е така. Съветът, от друга страна, никога не го е правил.

Ключови действия

- **По-широк спектър от инициативи** със значително въздействие, придружени от **оценка на въздействието** и подложени на контрол от **Комитета за регулаторен контрол**.
- **По-целенасочени оценки на въздействието**, основаващи се на първоначална матрица на основните въздействия и **по-пропорционален** подход.
- **Минимални изисквания за спешни инициативи** по **ускорени процедури**.
- **Опростена покана за предоставяне на данни**, насочена към ключова информация за заинтересованите страни.
- **Оптимизирани и по-гъвкави срокове за консултации**, като се отчитат **ваканционните периоди**.
- **По-интегрирано и гъвкаво използване** на различни **инструменти за консултации**, за да се избегне „умората от консултациите“ и да се получи достъп до широк спектър от мнения и данни.
- **Директно автоматично уведомяване** на респондентите за обобщенията от консултациите.
- **Актуализиране на насоките за по-добро законотворчество** и на **образците за оценка на въздействието** и за **оценка**, за да се отразят тези подобрения.
- **Продължаване на сътрудничеството със съзаконодателите** за разработване и въвеждане на **обща методология**, така че **всяка институция да оценява своите съществени изменения**.

3. ОСНОВНО ПРЕРАЗГЛЕЖДАНЕ НА НОРМАТИВНАТА УРЕДБА

Корпусът на правото на ЕС се е разраствал с течение на времето. Това отразява нарастващите отговорности на ЕС, неговата роля в развитието на единния пазар, както и все по-трудните и сложни въпроси, с които той трябва да се справя. В много случаи законодателството на ЕС заменя 27 различни набора от национални правила. Въпреки това самият обем и плътност на правото на ЕС, както и взаимодействието между законодателството на ЕС и националното право могат да доведат до ненужна сложност, повтарящи се тежести, свързани със спазването на изискванията, и потенциални несъответствия. Натрупването на правила се превърна в проблем в повечето развити юрисдикции²³.

Заинтересованите страни изтъкват последователно, включително в рамките на поканата за предоставяне на данни, че усилията за опростяване трябва да обхващат и преразглеждане и консолидиране на съществуващите мерки. Макар че новото

²³ Икономически прогнози на ОИСП, https://www.oecd.org/en/publications/oecd-economic-outlook-volume-2025-issue-2_9f653ca1-en.html

законодателство остава от съществено значение за справянето с възникващите предизвикателства и актуализирането на нашите правила, също толкова важно е да се управлява съществуващата нормативна база, за да се подобрят нейната яснота, последователност и съгласуваност.

През 2025 г. Комисията предложи амбициозни мерки за опростяване въз основа на своето съобщение за по-опростена и по-експедитивна Европа²⁴. Би следвало десетте сборни пакета от мерки „омнибус“ и другите предложения за опростяване, след като бъдат приети от съзаконодателите, да доведат до икономии от поне 15 милиарда евро периодични икономии на разходи за предприятията и администрациите. Тази динамика се запазва, като в момента се разработват няколко нови предложения „омнибус“ и се предприемат допълнителни мерки за опростяване. Повече от половината от законодателните инициативи в работната програма на Комисията за 2026 г. ще допринесат за опростяване, изясняване и улесняване на прилагането на правото на ЕС²⁵.

Освен това в резултат на преглед на делегирани актове и актове за изпълнение около 30 % от планираните за 2026 г. актове бяха извадени от списъка с приоритетите. Това ще допринесе за постигането на целите на вторичното законодателство, за запазването на пропорционалността му и за насочването му към области, в които действията на ЕС осигуряват най-голяма добавена стойност.

План за действие за основно преразглеждане на нормативната уредба

Всеки член на колегиума отговаря за извършването на цялостен преглед на законодателството, за което отговаря, с цел да прецени дали то продължава да е актуално и подходящо за целта. Това е неразделна част от стрес тестването, предвидено в политическите насоки на Комисията и в писмата за определяне на ресора на членовете на Комисията²⁶. При прегледа на законодателството се разглеждат всички области на политиката, като в него се включват и делегираните актове и актовете за изпълнение.

За да увеличи тези усилия и да им отдаде по-голям приоритет, Комисията публикува План за действие за основно преразглеждане на нормативната уредба. Настоящият план за действие е насочен към 12 области, изброени в приложение 1. Те ще бъдат разгледани приоритетно през 2026 г. и 2027 г. с цел да се намалят сложността и разпокъсаността, за да се подобрят тяхната ефективност и ефикасност.

12-те приоритетни области — свободно движение на стоки и услуги, финансови услуги, митници, данъчно облагане, здравеопазване и безопасност на храните, селско стопанство, транспорт, енергетика, климат, околна среда, цифрови технологии, жилищно настаняване и издаване на разрешения — бяха избрани въз основа на вътрешен анализ на предизвикателствата при прилагането и на мненията на заинтересованите страни, включително изразени в рамките на диалозите относно изпълнението и проверките на реалните условия.

Очаква се това основно преразглеждане да доведе до законодателни или други мерки, насочени към отстраняване на остарелите разпоредби, припокриванията, несъответствията или излишните изисквания, които създават ненужна тежест. Това ще

²⁴ Една опростена и по-експедитивна Европа: Съобщение относно изпълнението и опростяването, COM(2025) 47.

²⁵ Работна програма на Комисията за 2026 г., COM(2025) 870.

²⁶ Изборът на Европа: Политически насоки за следващата Европейска комисия 2024—2029 г.

допринесе и за консолидиране в области, характеризиращи се с висока нормативна разпокъсаност, като може да доведе до оттегляне на отделни предложения на Комисията в случаите, когато те вече не отразяват актуалната реалност или когато напредъкът между съзаконодателите е в застой.

Примери за възможни мерки включват хармонизиране, дигитализиране на процесите, рационализиране на разпокъсаните правила, намаляване на задължения за докладване и използване на дигитални инструменти за съкращаване на бюрокрацията. Планът за действие има за цел да насърчи прозрачността и предвидимостта, като се гарантира, че законодателството на ЕС е пригодно за целите си, и същевременно се намаляват разходите за спазване на изискванията за предприятия, публичната администрация и гражданите.

За да даде необходимия тласък на това основно преразглеждане на нормативната уредба, колегиумът на членовете на Комисията ще извършва редовни прегледи на напредъка по изпълнението на плана за действие. Напредъкът ще бъде включен в годишния доклад на Комисията относно опростяването, изпълнението и прилагането.

Платформата за опростяване — нова експертна група на високо равнище

Тези мерки за основно преразглеждане на нормативната уредба ще бъдат подкрепени от група на заинтересованите страни на високо равнище, наречена „Платформа за опростяване“²⁷. Новата група²⁸ ще обедини национални, регионални и местни органи, Комитета на регионите — с подкрепата на Мрежата от регионални центрове — Икономическия и социален комитет, социалните партньори, предприятията и организациите на гражданското общество. Участниците ще правят предложения за това как правилата на ЕС и тяхното прилагане могат да бъдат опростени и да станат по-лесни за прилагане от страна на обществеността, предприятията и администрациите, като се следят напредъкът и възникващите нужди.

Ключови действия

- Извършване на **основно преразглеждане на нормативната уредба**, както е посочено в приложения план за действие.
- Търсене на допълнителна обратна връзка от заинтересованите страни с цел да се установят предизвикателствата при прилагането и възможностите за опростяване, включително чрез **консултации, диалог относно изпълнението и проверка на реалните условия**.
- Създаване на нова експертна група на високо равнище — **„Платформата за опростяване“** — с цел подкрепа на усилията за опростяване и намаляване на административната тежест.

²⁷ Тази нова група ще надгради работата на платформата „Готови за бъдещето“, която функционираше в периода 2021—2024 г.

²⁸ C(2026) 8000.

4. БОРБА С ПРЕКОМЕРНОТО РЕГУЛИРАНЕ

Пречките пред единния пазар могат да произтичат от национални политически решения, различия в административните процедури, липса на административен капацитет или неравномерна цифровизация. Макар и невинаги да противоречат на правото на ЕС, подобни пречки възпрепятстват безпроблемното функциониране на единния пазар, понякога неволно. От своя страна пречките пред единния пазар подкопават просперитета и устойчивостта.

Една от основните пречки от този род е прекомерното регулиране²⁹. Това е случаят, когато дадена държава членка, при транспонирането или прилагането на правото на ЕС в дадена област на политиката, въвежда по-широк обхват, по-строги правила или задължения, които надхвърлят изискванията, определени в правния акт на ЕС³⁰. Създаването на по-тежки процедури, отколкото е необходимо за прилагането на законодателството на ЕС, също може да се счита за прекомерно регулиране.

Дори когато тези практики не представляват нарушение на законодателството на ЕС, те обикновено оказват неблагоприятно въздействие върху единния пазар и затрудняват стопанската дейност, включително на национално равнище, или неоснователно засягат правата на физическите лица. Те могат също така да доведат до неравнопоставеност на предприятията и до по-високи разходи за спазване на изискванията, което подкопáva предприемачеството, иновациите и в крайна сметка конкурентоспособността на Европа. Освен това прекомерното регулиране създава риск от размиване на отговорностите, тъй като икономическите субекти могат да търсят отговорност от ЕС за регулаторната тежест, която всъщност произтича от изборите на политиките на национално равнище, което нанася вреда на репутацията на ЕС.

Преодоляването на тези пречки и намаляването на прекомерното регулиране е възможно само в сътрудничество с държавите членки. С оглед на това Комисията ще разработи набор от най-добри практики и критерии, които да помогнат на държавите членки да установяват и избягват прекомерното регулиране при транспонирането и прилагането на законодателството на ЕС на национално равнище. Това се основава на общия ангажимент за избягване на прекомерното регулиране, изразен в заключенията на Европейския съвет от 19 март 2026 г. Комисията ще подкрепя държавите членки и по време на процеса на транспониране на директивите, като им помага да установяват навреме потенциалните рискове от прекомерно регулиране.

Комисията ще използва консултации, диалози относно изпълнението, провеждани от членовете на Комисията, както и проверки на реалните условия, за да установява и проучва предизвикателствата при прилагането, свързани с прекомерното регулиране. Разследванията в рамките на „приоритетните области за прилагане на законодателството“ на Комисията (вж. съответния раздел по-долу) също ще спомогнат за разкриването на случаи на прекомерно регулиране.

²⁹ В Стратегията за единния пазар от 2025 г. прекомерното регулиране е определено като пречка, COM(2025) 500.

³⁰ Това не засяга правото на държавите членки да приемат по-строги мерки в определени области на политиката, ако това е предвидено в Договорите.

Държавите членки също трябва да допринесат за събирането на тези данни. Те вече могат да отбелязват в база данни³¹, когато техните национални мерки са по-строги от законодателството на ЕС, както по време на транспонирането на директивите, така и след това. На практика обаче тази възможност не се използва.

Комисията ще засили използването на съществуващите механизми и форуми за преодоляване на вредните пречки и прекомерното регулиране в рамките на единния пазар. Европейският семестър³² ще изпълни своята роля, като набележи основните пречки и случаите на прекомерно регулиране във всяка държава членка и като посочи проблемите, които следва да бъдат разрешени приоритетно. Комисията ще се опира, наред с другото, на работата на Работната група по въпросите на правоприлагането във връзка с единния пазар, която, съвместно с държавите членки, разработи подход на сътрудничество за премахване на вредните пречки пред единния пазар.

Накрая, Комисията ще вземе предвид и риска от прекомерно регулиране при изготвянето на законодателни предложения и ще ги формулира по начин, който свежда този риск до минимум (например, когато е уместно, като дава предимство на изчерпателните регламенти пред директивите в областите на единния пазар, като гарантира, че правилата на ЕС регулират изчерпателно въпросите, уредени със съответния акт).

Ключови действия

- Подкрепа на държавите членки в усилията им да избягват прекомерното регулиране чрез **набор от инструменти, включващ най-добри практики, и насоки за транспониране.**
- **По-ефективно и по-ранно откриване** на случаи на прекомерно регулиране чрез инструментите на Комисията и в сътрудничество с държавите членки.
- Установяване на основните пречки и проследяване на проблемите, свързани с прекомерното регулиране, във всяка държава членка чрез **Европейския семестър и Работната група по въпросите на правоприлагането във връзка с единния пазар.**

5. ПО-ДОБРО ИЗПЪЛНЕНИЕ И СТАБИЛНО ПРАВОПРИЛАГАНЕ

Дори най-добрите правила не успяват да постигнат желания ефект, когато прилагането им е разпокъсано, забавено или несъгласувано в различните държави членки. Тези недостатъци не само отслабват целостта на единния пазар и подкопават конкурентоспособността, но и подриват доверието във върховенството на закона — един от стълбовете на легитимността на ЕС. Това води до значителни разходи за хората и предприятията. Строгото и предсказуемо правоприлагане също така подкрепя авторитета на Съюза в рамките на международните партньорства и способността му да насърчава сътрудничество, основано на правила.

³¹ THEMIS е споделена база данни, използвана съвместно от службите на Комисията и държавите членки, в която националните органи уведомяват Комисията за своите мерки за транспониране.

³² Европейският семестър е рамката на Европейския съюз за координация и надзор на икономическите и социалните политики.

Настоящата Комисия предприе ключови инициативи за укрепване на единния пазар³³ и защита на върховенството на закона³⁴. Тя засили подкрепата за държавите членки при правоприлагането, като им предостави инструменти за навременното и правилно прилагане на правото на ЕС още от самото начало³⁵. Надеждното и ефикасно правоприлагане обаче е необходимата мярка за подкрепа за своевременно спазване на правилата на ЕС, в случай че превантивните мерки се окажат неуспешни.

В отговор на мащаба на предизвикателствата пред Европа и с цел изграждане на устойчивост за бъдещето Комисията ще засили прилагането на правото на ЕС. Ще предприемем мерки за по-бързо и ефективно прилагане на правото на ЕС във всички области на политиката и за гарантиране на равно третиране³⁶.

Приоритетни области на единния пазар за правоприлагане

Единният пазар е двигателят на европейските иновации, растеж и конкурентоспособност³⁷. Изправени пред неоправдани пречки, разминаващи се национални правила и условия на търговията, предприятията не успяват да реализират пълния си потенциал. Тези пречки нарушават конкуренцията и ограничават трансграничната дейност и инвестициите.

Ето защо Комисията увеличава усилията си за прилагане на правилата за единния пазар. В приложение 2 сме определили единадесет приоритетни области на единния пазар за правоприлагане въз основа на тяхното системно и икономическо значение. В тези области Комисията ще провежда по-активни проверки на всички държави членки и при необходимост ще разглежда констатираните проблеми чрез бързи производства за установяване на нарушения. Изброените приоритетни области се отнасят до въпроси, които оказват сериозно въздействие върху функционирането на единния пазар и имат отрицателен ефект върху европейските предприятия. Комисията определи тези области въз основа на информация, събрана от различни източници, сред които диалози относно изпълнението, жалби от граждани и заинтересовани страни, както и системни проблеми, докладвани от централните СОЛВИТ, които работят в целия ЕС за разрешаване на конкретни трансгранични проблеми. Борбата с неправомерното прекомерно регулиране също ще бъде част от мерките за правоприлагане в тези приоритетни области³⁸.

³³ Единният пазар: нашият европейски вътрешен пазар в един несигурен свят. Стратегия за опростяване, безпрепятствено функциониране и укрепване на единния пазар, COM(2025) 500.

³⁴ Годишен цикъл относно върховенството на закона, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle_bg.

³⁵ Една опростена и по-експедитивна Европа: Съобщение относно изпълнението и опростяването, COM(2025) 47.

³⁶ Настоящото съобщение допълва, но не замества приоритетите в областта на правоприлагането, определени в по-ранни съобщения, по-специално в съобщението на Комисията „Право на ЕС: по-добри резултати чрез по-добро прилагане“ (C(2016)8600) и съобщението на Комисията „Осигуряване на съблюдаването на правото на ЕС за Европа, която постига резултати“ COM(2022) 518.

³⁷ Според Европейската централна банка „намаляването на пречките в областта на стоките би довело до ръст на търговията в рамките на ЕС с 4,4 % и до очаквано повишаване на благосъстоянието с 1,3 %. По-слабите пречки пред търговията в областта на услугите обаче биха довели до по-голямо увеличение на търговията (14,5 %) и по-голямо увеличаване на благосъстоянието (1,8 %)“, [статия](#), публикувана като част от [Икономическия бюлетин на ЕЦБ, брой 8/2025](#).

³⁸ В годишния доклад на Комисията за единния пазар и конкурентоспособността от 30 януари 2026 г. (COM(2026) 46) беше обявена годишна програма за правоприлагане в областта на единния пазар, която ще се публикува ежегодно. Приоритетите в областта на правоприлагането за 2026 г. са част от единадесетте приоритетни области на единния пазар за правоприлагане, включени в настоящото

Целта е да се гарантира спазването на правилата за единния пазар възможно най-бързо, като за всеки отделен случай се използва подходящият инструмент. Разследванията ще се основават на наличните инструменти и ще се опират на обмена на информация с държавите членки в рамките на експертни групи, семинари за транспониране и, при необходимост, целеви срещи. Провежданите от членовете на Комисията диалози относно изпълнението и проверките на реалните условия могат също да представляват ценен принос от страните, които на практика са засегнати от правилата на ЕС. Комисията ще засили използването на диалога с държавите членки преди започване на производство за установяване на нарушение, за да разследва потенциални нарушения на законодателството за единния пазар, когато съществува реална перспектива за бързо разрешаване на проблема в сътрудничество със засегнатите държави членки.

При необходимост Комисията ще започне производство за установяване на нарушение. Това ще става или след неуспешен диалог преди започване на производство за установяване на нарушение, или още в самото начало при сериозни и добре документирани нарушения. Когато се започне производство за установяване на нарушение, целта е бързото привеждане в съответствие, което се отразява в степента на успех на Комисията в ранния етап на процедурата³⁹.

Ако Комисията не успее да постигне положителен резултат със съответната държава членка — нито чрез диалог, нито на досъдебната фаза от производството за установяване на нарушение — тя няма да се колебае да отнесе случая пред Съда на Европейския съюз, когато това е целесъобразно. Напредъкът и резултатите от мерките за прилагане на Комисията в тези приоритетни области на единния пазар ще бъдат включени в годишния доклад на Комисията относно опростяването, изпълнението и прилагането.

Ускоряване на прилагането на правото на ЕС

Осигуряването на спазването на правото на ЕС е от съществено значение — не само за ефективното функциониране на единния пазар, но и за запазването на ЕС като общност, основана на принципа на върховенството на закона. Правилата на ЕС носят очакваните ползи за гражданите и предприятията само когато държавите членки ги прилагат правилно и навреме. Това е особено важно в момент, когато върховенството на закона е подложено на натиск по целия свят, а международната търговия е нарушена.

Въпреки това все още има твърде много директиви, които не са транспонирани навреме. През 2025 г. почти 70 % от новите производства за установяване на нарушения бяха свързани със закъснялото транспониране на директиви от държавите членки, което не позволяваше на гражданите и предприятията да се ползват напълно от правото на ЕС. През тази година повечето държави членки систематично не спазиха сроковете за транспониране, което принуди Комисията да започне 370 производства за установяване на нарушения, свързани с 36-те директиви, които трябваше да бъдат транспонирани.

съобщение. Приоритетните области не засягат строгия мониторинг на прилагането на правилата на ЕС в други приоритетни области, като например правилата за ускоряване на внедряването на чиста енергия, както е посочено в COM(2026) 370 от 22 април 2026 г. (AccelerateEU).

³⁹ Две трети от производства за установяване на нарушения приключват на първия етап (след изпращането на официално уведомително писмо), а около 95 % от случаите се разрешават, преди да се наложи да бъдат отнесени към Съда на Европейския съюз.

Макар Комисията да действа бързо, за да започне производства за установяване на нарушения поради закъсняло транспониране, тяхното разглеждане и приключване често отнема години. Делата, свързани с неправилно транспониране на директиви и незадоволително прилагане на директиви или регламенти, отнемат още повече време. През 2025 г. средната продължителност на приключените през същата година производства за установяване на нарушения беше почти три години, а почти една пета от тях продължиха повече от пет години⁴⁰. Същевременно правилата на ЕС се прилагат неравномерно в различните държави членки, което води до неравномерно развитие на ситуацията и правна несигурност за гражданите и предприятията.

В този контекст Комисията ще се стреми да ускори действията си по правоприлагане в случаите, в които директивите не са транспонирани. В случаите, когато държавите членки не уведомят Комисията за мерките за транспониране, тя ще опрости и ускори приемането⁴¹ на мотивирани становища, които представляват вторият етап от производството за установяване на нарушение след изпращането на официално уведомително писмо до съответната държава членка. Когато дадена държава членка не уведоми за никакви мерки за транспониране (пълна липса на транспониране) или не предостави допълнително уведомление след започването на производството за установяване на нарушение (частична липса на транспониране), Комисията по правило издава мотивирано становище в срок от шест месеца след приемането на официалното уведомително писмо.

В своята утвърдена съдебна практика Съдът на Европейския съюз припомня задължението на държавите членки да предоставят достатъчно ясна и точна информация относно съдържанието на националните разпоредби за транспониране на дадена директива⁴². Съдът подчерта, че тази информация е необходима на Комисията, за да прецени дали дадена държава членка е транспонирала изцяло дадена директива. През последните години Комисията подпомага държавите членки при стандартизирането и рационализирането на процедурата за подаване на такива обяснения⁴³ и ще продължи да оказва подкрепа в тази насока. Ако обаче дадена държава членка не предостави необходимите обяснения, ще се приложи същата опростена процедура, както в случая на неизпълнение на задължението за уведомяване за мерките за транспониране, посочено по-горе.

По същия начин Комисията ще възприеме по-стриктен подход към исканията на държавите членки за удължаване на двумесечния срок за отговор на официално уведомително писмо⁴⁴ (при всички видове производства за установяване на нарушения). В бъдеще удължаването на сроковете по принцип ще се разрешава само на етапа на мотивираното становище, при условие че държавите членки признаят нарушението и

⁴⁰ <https://ec.europa.eu/implementing-eu-law/member-state-infringement-cases/bg#inline-nav-10>

⁴¹ По-специално чрез по-честото прилагане на процедурата на оправомощаване при вземането на решения в рамките на производство за установяване на нарушение.

⁴² Вж. решение на Съда от 8 юли 2019 г., *Комисия/Белгия*, C-543/17, ECLI:EU:C:2019:573, точка 59.

⁴³ Например като се предостави на държавите членки образец, който те могат да използват за представяне на обяснението.

⁴⁴ Целта на официалното уведомително писмо е да се поискат коментари от държавата членка относно констатациите на Комисията, често след диалог преди започване на производство за установяване на нарушение или двустранен обмен. Необоснованите забавяния затрудняват оценката на Комисията и създават риск от неравно третиране на държавите членки.

отговарят на установените кумулативни условия⁴⁵, които ще бъдат оценявани стриктно. На етапа на изпращане на официално уведомително писмо ограничени удължавания на срока за отговор ще се разрешават само при изключителни обстоятелства, като например случаи на непреодолима сила, при които непредвидими събития възпрепятстват държавата членка да отговори навреме.

До края на мандата си Комисията си поставя за цел да намали броя на продължителните производства за установяване на нарушения. За да постигне това, тя ще се съсредоточи върху производствата, които са неприключени от повече от пет години и все още не са отнесени към Съда на Европейския съюз. Усилията на държавите членки и тяхната готовност за сътрудничество ще бъдат от ключово значение за разрешаването на такива случаи.

Използване на изкуствения интелект

Друг начин за ускоряване на прилагането е чрез ускоряване на проверките за съответствие на националните мерки за транспониране. Националното законодателство отразява специфичната конституционна, процесуална и административна система на всяка държава членка, а проверката на тези мерки изисква време и ресурси. В този контекст Комисията ще въведе използването на специализирани инструменти с изкуствен интелект, които да подпомагат проверката на начина, по който държавите членки транспонират правото на ЕС. Тези инструменти също така ще помогнат на Комисията да установи потенциални случаи на прекомерно регулиране, като по този начин се допринася за по-систематична оценка във всички държави членки. През 2026 г. Комисията ще постави началото на пилотен проект за проверка на съответствието на националните мерки за транспониране. Изкуственият интелект ще подпомага — а няма да замества — човешката преценка и ще бъде обект на строги защитни мерки⁴⁶. Държавите членки се насърчават да използват изкуствен интелект и за ускоряване на работата си по транспониране и мониторинг.

Укрепване на възпиращите мерки

Стриктното правоприлагане изисква надеждни възпиращи мерки. След като бъде установено и разследвано нарушение на правото на ЕС, всички страни трябва да работят заедно за неговото разрешаване. Ако това не даде резултат и държавата членка продължава да не спазва изискванията, Комисията може, при две конкретни обстоятелства⁴⁷, да образува производство пред Съда на Европейския съюз с искане за налагане на финансови санкции.

⁴⁵ Искането трябва да съдържа реалистичен и достатъчно ясен график за мерките, които предстои да бъдат предприети; искането трябва да има за цел да даде възможност на държавата членка да предприеме необходимите мерки за съобразяване с мотивираното становище; може да бъде подадено само едно искане за удължаване на срока за отговор; искането трябва да бъде получено от Генералния секретариат преди изтичането на първоначалния краен срок; а предоставеното допълнително време не може да надвишава три месеца.

⁴⁶ Изключване на рисковете, свързани с автоматизираното вземане на решения, и осигуряване на добро управление.

⁴⁷ По-конкретно i) когато държава членка не е предприела необходимите мерки за изпълнение на по-ранно решение на Съда, с което се констатира нарушение на правото на ЕС (член 260, параграф 2 от ДФЕС), и ii) когато държава членка не е изпълнила задължението си да уведомява за мерките за транспониране на директива, приета по законодателна процедура (член 260, параграф 3 от ДФЕС).

В случаите, когато транспонирането на дадена директива е непълно, в Договорите се предвиждат финансови санкции още при първото сезиране на Съда от страна на Комисията по отношение на дадена държава членка. В този случай в решението си Съдът не може да надвиши сумата, предложена от Комисията. Ако дадена държава членка не се съобрази с първото решение и се наложи отнасяне за втори път към Съда на Европейския съюз, Съдът разполага с широка оперативна самостоятелност да определи по-висока сума от предложената от Комисията (и е постъпвал по този начин през последните години). Липсата на транспониране възпрепятства прилагането на директивата в националния правен ред, което означава, че гражданите и предприятията са лишени от правата и предимствата, предоставени с дадена директива⁴⁸.

Предвид гореизложеното и необходимостта да се гарантират достатъчно възпиращи финансови санкции срещу държавите членки Комисията ще прилага систематично по-строги критерии при изчисляването на глобите, които ще предложи на Съда, което ще доведе до по-високи суми.

Сътрудничество с държавите членки за по-добро спазване на изискванията

Премахването на съществуващите пречки е само половината от предизвикателството — предотвратяването на появата на нови пречки е също толкова важно. Предвид бързо променящото се законодателство, ограничените ресурси и необходимостта от бърза реакция при кризи е от решаващо значение новите правила да се прилагат правилно още от самото начало.

Комисията твърдо вярва в споделената с държавите членки отговорност за постигане на пълно спазване на правото на ЕС. По време на прилагането Комисията оказва силна подкрепа на държавите членки под формата на стратегии за изпълнение, пътни карти за транспониране, съобразени с конкретните нужди насоки и специални работни групи. От своя страна държавите членки следва да поддържат активна връзка с Комисията, като своевременно я информират за трудностите при прилагането. По този начин може да се избегне разпокъсаното прилагане на законодателството на ЕС.

С течение на времето броят на новите директиви намалява, докато регламентите като законодателен инструмент придобиват все по-голямо значение и изискват различни подходи за мониторинг. В този контекст Комисията и държавите членки ще трябва да засилят мониторинга си върху изпълнението и прилагането на регламентите на ЕС. През 2026 г. Комисията ще разработи нов ИТ инструмент, който да служи като единна точка за достъп, чрез която държавите членки да комуникират с Комисията и да уведомяват за националните мерки за изпълнение в сроковете, определени в регламентите (например когато се определят компетентните органи). Инструментът ще помогне също така на Комисията да предоставя на държавите членки систематични насоки за изпълнение и да осъществява систематичен надзор върху изпълнението и прилагането на регламентите.

Не всички пречки обаче се дължат на лошото прилагане на правото на ЕС. Много от тях произтичат от едностранни национални правила. Ефективното сътрудничество означава

⁴⁸ В съдебната практика на Съда на Европейския съюз относно нарушенията, свързани с липса на уведомяване, последователно се припомня, че „задълженията за [транспониране/съобщаване] представляват съществени задължения на държавите членки за гарантиране на пълната ефективност на правото на Съюза и че следователно неизпълнението на тези задължения трябва да се разглежда като относително тежко нарушение (решение от 25 април 2024 г., *Комисия/Полша*, C-147/23, ECLI:EU:C:2024:346, точка 72).

също така, че държавите членки следва да се въздържат от въвеждането на национални правила, които биха могли да доведат до проблеми за доброто функциониране на единния пазар и последователното прилагане на правилата на ЕС.

С цел да се намали правната разпокъсаност Комисията ще засили използването на съществуващите инструменти, като например Директивата за прозрачност в рамките на единния пазар⁴⁹ и Директивата за услугите⁵⁰, с които се изисква държавите членки да уведомяват за проектите за национални мерки, и ще проучи възможности за по-нататъшно усъвършенстване на тези процедури. Тези разпоредби представляват мощни механизми за предотвратяване на несъответствия с правото на ЕС на ранен етап, преди приемането на националните мерки, като по този начин се елиминира необходимостта от бъдещи действия по правоприлагане и се постига по-голяма ефективност както за Комисията, така и за държавите членки.

Съгласно системата за прозрачност, създадена с Директивата за прозрачност в рамките на единния пазар, държавите членки трябва да уведомяват за проектите на мерки, отнасящи се до определени продукти и услуги, преди да ги приемат. Комисията разглежда тези проекти от гледна точка на правото на ЕС, като всички държави членки участват равнопоставено и могат да представят собствени оценки. След уведомяването се прилага тримесечен „период на изчакване“, през който уведомяващата държава членка не може да приеме мярката. Това дава възможност за обратна връзка и корекции. Заинтересованите страни получават пълна информация чрез платформата TRIS и могат да предоставят полезна обратна връзка, за да се предотвратят пречките на национално равнище.

За националните мерки, попадащи под задължението за уведомяване съгласно Директивата за услугите, не се прилага период на изчакване, но Комисията приканва държавите членки доброволно да уведомяват за мерките, доколкото е възможно, още на етапа на проекта, за да се засили превантивният ефект на уведомленията.

През последните години Комисията изрази опасения относно спазването на правилата при проектите за мерки, по-специално в секторите на хранително-вкусовата промишленост, цифровите услуги и околната среда. Не всички държави членки обаче са се заели с тези въпроси.

Като използва пълноценно този превантивен инструмент, Комисията ще започва систематично производства за установяване на нарушения, ако констатираните нарушения останат нерешени. Това ще гарантира и пълно спазване на Директивата за прозрачност в рамките на единния пазар чрез предприемане на действия по правоприлагане, когато държавите членки пренебрегват процедурните изисквания (например ако не спазват периода на изчакване) или не уведомяват за своите проекти на актове. Комисията ще постъпи по същия начин по отношение на подобни разпоредби, които биха могли да бъдат въведени в бъдещо законодателство, като част от усилията за „правоприлагане още при проектирането“.

⁴⁹ Директива (ЕС) 2015/1535 на Европейския парламент и на Съвета от 9 септември 2015 г., установяваща процедура за предоставянето на информация в сферата на техническите регламенти и правила относно услугите на информационното общество (ОВ L 241, 17.9.2015 г., стр. 1).

⁵⁰ Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 г. относно услугите на вътрешния пазар (ОВ L 376, 27.12.2006 г., стр. 36).

Накрая, в допълнение към горепосочените мерки, в рамките на следващата финансова рамка, и по-специално по отношение на мерките в контекста на планове за национално и регионално партньорство, Комисията ще обърне специално внимание на спазването на задълженията съгласно правото на ЕС, особено що се отнася до правилното функциониране на единния пазар.

Ключови действия

- Бързо разрешаване на констатираните проблеми в **приоритетните области на единния пазар за правоприлагане** и отнасяне на нерешените въпроси към Съда на Европейския съюз, когато е уместно.
- **По-бързи производства за установяване на нарушения** във връзка с непълно транспониране на директиви чрез по-бързо изготвяне на мотивирани становища и систематично проследяване на случаите, в които държавите членки не са предоставили обяснителни документи.
- **По-малко удължавания на сроковете**, в които държавите членки трябва да отговорят на Комисията в рамките на производствата за установяване на нарушения.
- Въвеждане на специализирани **инструменти с изкуствен интелект**, които да спомогнат за ускоряване на оценките на транспонирането, като по този начин се намали административната тежест, без да се прави компромис с точността и като се гарантират строги защитни мерки.
- **Намаляване на броя на продължителните производства за установяване на нарушения** до края на мандата на настоящата Комисия, като се обръща специално внимание на производствата, които са в ход от повече от пет години и все още не са отнесени към Съда на Европейския съюз.
- Предлагане на **повече възпиращи финансови санкции** срещу държавите членки пред Съда на Европейския съюз.
- Освен съществуващия контрол върху транспонирането на директивите **е необходим по-добър мониторинг на регламентите на ЕС** чрез нов ИТ инструмент, който да централизира уведомленията на държавите членки, когато това е уместно, да систематизира насоките за изпълнение и да засили надзора от страна на Комисията.
- **По-ефективна превенция на нарушенията на правилата за единния пазар** чрез използване на изискванията за уведомяване, предвидени в Директивата за прозрачност в рамките на единния пазар и Директивата за услугите.