

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Консултация във връзка с проекта за насоки на Комисията за оценка на въздействието“

(2009/С 100/05)

На 29 май 2008 г. Комисията реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Консултация във връзка с проекта за насоки на Комисията за оценка на въздействието“.

На 8 юли 2008 г. Бюрото на Комитета възложи на специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“ да подготви работата на Комитета по този въпрос.

Предвид неотложното естество на работата, на 448-ата си пленарна сесия на 21, 22 и 23 октомври 2008 г. (заседание от 22 октомври 2008 г.) Европейският икономически и социален комитет реши да определи г-н RETUREAU за главен докладчик и при настоящото становище с 83 гласа „за“ и 4 гласа „въздържал се“.

1. Въведение

1.1 В своята „Годишна политическа стратегия за 2008 г.“⁽¹⁾ Комисията подчерта, че основен приоритет е „Опростяването и подобряването на регулаторната среда за бизнеса и гражданите в ЕС. През 2007 г. ще бъдат направени подобрения на системата за оценка на въздействието, подемане на програма за действие за премахване на ненужните административни пречки, предизвикани от законодателството на равнище ЕС и на държавите-членки, и изпълнение на актуализираната текуща програма за опростяване“, както и ще продължи проследяването на прилагането на общностното право на Общността⁽²⁾ „Осъществяването на тези действия е основна цел за 2008 г.“

1.2 Тази стратегия е отразена в работната програма, като за всяко действие или предложение е изготвена пътна карта в отговор на серия конкретни въпроси, на които обикновено се дават кратки и ясни отговори, отразяващи първите резултати от оценката на въздействието (ОВ) или предварителната оценка на въздействието (ПОВ) и съдържащи оценка на отражението върху бюджета на всяко действие или предложение.

1.3 Що се отнася до системата за оценка на въздействието, в резултат на проведената през 2007 г. външна оценка на системата, създадена през 2002 г. и усъвършенствана през 2005 г. и като взе предвид опита и поуките от дейността на Комитета за оценка на въздействието (КОВ), Комисията изготви проект за вътрешни насоки, който се разглежда в настоящото становище⁽³⁾. Комисията възнамерява да усъвършенства общата методология, за да бъде тя по-добре определена, предвидима, прозрачна и да дава количествени оценки във връзка с бюджета на Общността (в зависимост от сложността на проблемите, за успешното изготвяне на една ОВ са необходими от пет до тринадесет месеца, както и ресурси и средства, които

Комисията планира да предостави на съответните служби за осъществяването на целите на програмата „По-добро законотворчество“ по отношение на ОВ).

1.4 Преразгледаните насоки имат за цел да дадат общи указания за провеждането на ОВ, на предварителна ОВ във връзка с изготвянето на окончателни варианти, предложени на Комисията от генералната дирекция, натоварена с провеждането на ОВ. По този начин Комисията може компетентно да упражни правото си на инициатива и дори да предложи алтернатива на законодателството или да реши на етапа на предварителната ОВ да не действа или да не изготвя съобщение, което по правило няма нормативен характер.

1.5 Всяка ОВ е единствена по рода си, индивидуализирана и се отличава с определените в годишната работна програма на Комисията цели, които следва да се постигнат. Насоките определят достатъчно гъвкаво пътя на развитие, процедурите и работните методи, за да могат да бъдат адаптирани към различните ситуации и проблеми в зависимост от компетенциите и изискванията на Общността, предвидени в договорите и при спазване на принципите на пропорционалност и субсидиарност.

1.6 ОВ се провеждат на един от следните официални езици на Общността: немски, английски или френски. Въсършеност почти всички ОВ се провеждат на английски език от практически съображения, свързани с вътрешната комуникация между ГД и в самите тях. Към всеки законодателен проект от годишната работна програма редовно се прилагат приложения на английски език с код [SEC(година), номер], които съдържат пълна ОВ и обобщение на извършената работа. По този начин законодателното предложение е подкрепено от ОВ и обосновка на избрания от Комисията вариант.

⁽¹⁾ COM(2007) 65 окончателен от февруари 2007 г.

⁽²⁾ Вж. Становище CESE, ОВ С 204 от 9.8.2008 г., стр. 9.

⁽³⁾ COM, май 2008 г., работен документ без номер (http://ec.europa.eu/governance/impact/consultation/ia_consultation_fr.htm).

2. Общи бележки на Комитета

2.1 Всяко законодателно предложение изисква провеждането на предварителна процедура за оценка, която може да съдържа моменти или етапи с цел да се определи необходимостта от такова предложение и да се разгледа от различни гледни точки вътрешното му и външно въздействие.

2.2 Съставянето на законодателни актове — (приложната) „наука на законодателството, която има за цел да определи най-добрите условия за изготвяне, съставяне, постановяване и прилагане на нормите“⁽¹⁾, не предвижда за националния законодател същите ограничения, на които се подчинява общностният законодател. На практика той е по-отдалечен от гражданите и понякога изглежда встрани от непосредствените им тревоги. Той трябва ясно да изложи своите инициативи, да насърчи информираността и участието по различни пътища, за да засили участието на европейското гражданство, неразривно свързано с националното гражданство. В този специален политически контекст, ОВ се превръщат в неделима част и важен елемент на законодателната работа и дейностите на Комисията.

2.3 Сред различните теоретични и практически въпроси, свързани със законодателната дейност в Европейския съюз, чието подробно разглеждане не би било целесъобразно в рамките на настоящото становище, насочено към законодателната практика в Европейския съюз, следва най-малкото да се подчертае, че законодателите работят при неизбежни „ограничения“: учредителните договори — основни принципи на правото в икономически развитите демократични общества, които са ги подписали (или са призвани да го направят), включително конституционните им принципи и тълкуването на съдебната практика, свързана с първичното и вторично законодателство⁽²⁾.

2.4 Всички народи на Европейския съюз вече се стремят към демокрация, мирно уреждане на конфликтите, засилено сътрудничество и солидарност, издигане на по-високо ниво на индивидуалните и колективните права, обективно качествено законодателство, което да е в пълно съответствие с договорите и общите принципи на правото, приложими във всички държави-членки. Политическите решения и законодателствата се вписват в тази глобална рамка, която трябва с основание да се окачестви като „конституционна“, тъй като определя демократичното естество на

политическите институции и границите на компетенциите на политическите, законодателните и административни или съдебни институции. В тази „конституционна“ рамка се прави разграничение между общностните политики, произтичащи от изключителните компетенции и политиките, за които компетенциите са поделени между държавите-членки и Общността. Освен това, рамката трябва да позволява да се извършва периодично повторна оценка на законодателството с цел внасяне на евентуални корекции или промени или за да се установи постигането на поставените цели.

2.5 Това опростено изброяване отразява, без на практика да взема надлежно под внимание сложността на предоставените на различните участници от Европейския съюз компетенции, отговорности и задачи.

2.6 Още от самото начало ОВ беше замислена като инструмент за повишаване на качеството и съгласуваността на законодателния процес на изготвяне на политики, който ще допринесе за създаването на ефективна и резултатна регулаторна среда и за последователното прилагане на процеса на устойчиво развитие. Тя подпомага политическата компетентност, без да я замества. Тя следва да позволява да се определят вероятните положителни и отрицателни ефекти на един законодателен проект и да се постигне консенсус при реализирането на конкурентни цели. На практика, ОВ най-напред беше проведена за най-важните проекти, а след това — за всички проекти, свързани с годишната политическа стратегия и работна програма на Комисията. В приложението към съобщението от юни 2002 г. се посочват главните елементи на метода на ОВ, а през есента на 2002 г.⁽³⁾ бяха публикувани отделно техническите условия за извършването ѝ. Насоките бяха преразгледани през 2005 г., след това в края на 2007 г. и в настоящия проект от май 2008 г.

2.7 Още с първите усилия, предприети с оглед на по-доброто законотворчество, Европейският икономически и социален комитет (наричан по-долу Комитетът) подкрепи предложенията на Комисията, насочени към постигането на тази цел. Той подкрепя като цяло и предложенията за подобряване на провеждането и представянето на оценките на въздействие, които придобиват все по-голямо значение в процеса на изготвяне на законодателни проекти, а също и на други методи като кодифициране, опростяване (в рамките на възможното) на съставянето и най-вече качеството и яснотата на използваните юридически понятия. Комитетът отбелязва също, че качеството на преводите на текстовете и проследяването на прилагането на общностното право са от съществено значение за подобряване на хармонизирането и спазването на правните норми.

⁽¹⁾ Chevallier, J. (1995), „L'évaluation législative: un enjeu politique“ („Законодателната оценка — политическо предизвикателство“, в Delcamp A. et al., *Contrôle parlementaire et évaluation*, („Парламентарен контрол и оценка“) Paris, 1995 г., стр. 15.

⁽²⁾ Следва също да се имат предвид опита от различните исторически трагични събития, по време на които понятия като право по принцип и права на човека по-конкретно са били нарушавани по неопишувем варварски начин.

⁽³⁾ COM(2002) 276 окончателен, 5.6.2002 г.

2.8 Ще бъдат разгледани три основни категории въздействия:

- социални въздействия,
- икономически въздействия,
- въздействия върху околната среда.

Комитетът отбелязва, че категорията „социални въздействия“ обхваща много широк кръг от въпроси, които е по-добре да бъдат разгледани в две отделни категории: от една страна чисто социалните въздействия, а от друга — въздействията върху обществото (борба срещу тероризма, сигурност, правосъдие и др.). Чисто социалните въпроси са свързани с икономическите въпроси и касаят участниците в социалните процеси, колективното договаряне, а също и условията на труд и заетост, докато въпросите, свързани с въздействието върху обществото, се отнасят до други области (правосъдие, полиция и др.), в по-голяма степен касаят участниците в политическия процес и се отнасят до обществото като цяло.

2.9 В икономическата ОВ ударението се поставя върху анализа на съотношението между разходи и приходи и върху конкуренцията. Но предвид необходимостта от устойчиво развитие, Комитетът държи да подчертае, че данните относно количествените въздействия, както и отчитането на икономическите разходи трябва да се разглеждат в дългосрочен план. По отношение на конкуренцията, ЕИСК припомня, че тя е средство, а не цел. Изискванията на индустриалната политика, изграждането в международен план на икономически и финансови субекти, които да устоят на глобална конкуренция, също трябва да бъдат отчетени. В световен план икономиката и икономическото сътрудничество с трети страни създават общата рамка за икономическите и финансовите ОВ.

2.10 При изготвяне на ОВ върху околната среда трябва да се отчетат и поредица показатели, основани от системни наблюдения и от сведения, събрани в сравними технически условия (качество на въздуха в градска среда, затопляне на атмосферата и др.). Става въпрос, по-специално, за съчетаване на оценките на качеството с оценките на съотношението между разходи и приходи за тази категория въздействия. Комитетът смята, че не е задължително отдаването на предпочитание на оценките на съотношението между разходи и приходи пред другите резултати за качество. Трябва да е възможно да се представят двата вида резултати и да се определят критериите за приоритетност, например по отношение на въздействието на определени замърсявания върху здравето. На практика е невъзможно да се представят в парично изражение годините човешки живот, които могат да бъдат спечелени посредством предложените мерки, но тези данни ще позволят да се направи сравнение във времето, въпреки че в действителност множество фактори оказват въздействие върху здравето, и сравненията във времето винаги предполагат широки допустими граници на грешките, по-специално поради влиянието, което други фактори, различни от качеството на живот (начин на живот,

хранене, въздействие на политиките за превенция и др.), оказват върху здравето.

2.11 Ролята на консултациите със заинтересованите страни и с представящите ги европейски организации, по-специално Комитета на регионите и ЕИСК — представители на организираното гражданско общество и израз на политическото му представителство на местно ниво, е изключително важна. Предвид ограниченото време и фактът, че ОВ обикновено се изготвят само на един език, обстоятелства, които създават проблеми на много организации, по-специално на националните организации, европейските консултативни органи, в съответствие с междуинституционалните споразумения за сътрудничество, носят особена отговорност за качеството на ОВ и за провеждането на консултациите. Важно е тези първи консултации да не попречат на консултациите от политически характер относно проектите, които впоследствие действително ще бъдат представени на законодателя.

2.12 Комитетът приветства комплексния подход, който се прилага при изготвянето на ОВ в хоризонтален план когато в процеса участват различни генерални дирекции и начина, по който се определя периодът за отчитане на въздействието (краткосрочен, средносрочен и дългосрочен план). Проведеният през 2007 г. последващ анализ на ОВ от КОВ може би трябваше да доведе до включването на последващите анализи в процедурата за изготвяне на ОВ, за да се даде възможност за задълбочено разглеждане на показателите и тяхното значение, а също и на валидността на анализите, независимо от това дали те са от типа, при който се отчита съотношението между разходи и приходи, или се основават на оценки на качеството. Комитетът смята, по-специално, че в НОВ⁽¹⁾ въпросът за показателите трябва да бъде разработен по-добре въз основа на наличните статистически данни, събрани от Евростат или получени в резултат на конкретни проучвания, проведени от службите на Комисията. Същото се отнася и за показателите, изготвени от други организации, по-специално от агенциите на ООН като ПРООН, и тези получени в резултат на изследвания, проведени в различни страни, независимо от това дали тези изследвания са извършени от министерствата или университетите.

2.13 Въпросите от общ характер и тези, свързани с моментното състояние, са разгледани добре във втората част от проекта на насоките — времеви период, съображенията, свързани с административната тежест, която трябва да бъде сведена до минимум, необходимостта да не се подценяват нито въздействията, които не могат да се впишат непосредствено в оценката на съотношението между разходи и приходи, нито взаимодействията между различните фактори, които оказват влияние върху въздействията. Следва да се отчетат въздействията на другите законодателни проекти, които са приети или по които се извършва ОВ, особено ако става въпрос за законодателен пакет и за общи цели на Общността (Лисабонска стратегия, зачитане на основните права, европейска енергийна стратегия и целите за устойчиво развитие). Външните въздействия също не бива да се пренебрегват.

(¹) Насоки за оценка на въздействието.

2.14 Въздействията върху МСП-МСИ, както евентуално по-високите разходи за регламентиране, свързани с техния размер и с административните тежести по-големи за една по-малка структура, отколкото за едно голямо предприятие, трябва да бъдат оценени по специфичен начин. Комитетът приветства различното отчитане на въздействията върху МСП-МСИ и споделя препоръката на Комисията да предвижда мерки за намаляване на тези въздействия в случаите, в които ОВ показва, че те са непропорционални или прекомерни.

2.15 И накрая, отделните възможности, представени в ОВ, не трябва да бъдат изкуствени или пресилени по своята природа, а да представляват истински, достоверни и оперативни алтернативи, от които да се направи най-подходящият политически избор.

3. Критични бележки

3.1 Комисията изготвя подробни процедури и определя сроковете за всички оценки на въздействието. Въпреки това, тези процедури и срокове са достатъчно гъвкави, за да обхванат цялото многообразие от конкретни случаи.

3.2 Всяка ОВ е уникално *ad hoc* упражнение, съобразено със спецификата на конкретния случай, въпреки наличието на определени задължителни правила и ограничения, както за предварителните ОВ, така и за подробните последващи ОВ. Като пример могат да се посочат консултациите между вътрешните служби, срокът за изготвяне на проучване от външен консултант, бюджетното планиране или работната програма на Европейската комисия.

3.3 Съвместният изследователски център (СИЦ), в който изследователите често работят съвместно с някой университет или експерти, като използват данните на Евростат, е органът, който най-често участва в изготвянето на ОВ. Въпреки това, при необходимост тези изследователи използват своите собствени масиви от налични данни, за да дефинират определен проблем, или си служат с математически и бюджетни методи, както и с общи показатели. Те могат също да проведат разследване или да осъществят проучвания на общественото мнение, за да допълнят стандартните консултационни процедури, предвидени във връзка с тези дейности.

3.4 Една отчетлива тенденция при ОВ, която отговаря на съдържащите се в приложението методологически изисквания (на практика това е нов наръчник или ръководство за изготвяне на оценките на въздействие) се състои в представяне на финансовата страна на въздействията на различните възможности в числено изражение с цел това представяне да се използва като критерий при взимането на решенията.

3.5 Ако например въздействията върху околната среда ⁽¹⁾ могат да бъдат оценени като разходи и икономии, някои фактори трябва да се запазят въпреки разходите по причини от по-висш порядък, а именно от качествен характер — въздействие върху изменението на климата, зачитане на основните права, етични въпроси, краткосрочно и дългосрочно въздействие върху здравето.

3.6 Качествените критерии би трябвало често да се ползват с приоритет, тъй като отговарят на целите и политиките на ЕС. В крайна сметка, те се изразяват във финансови разходи (обезщетение на лицата, пострадали от използването на азбест, и др.), но превенцията отговаря на една етична потребност. В действителност, дори ако азбестът представляваше ефикасно и евтино решение за изолация на сгради, машини и проводници, днес разходите за отстраняване на азбеста напълно обезсмислят краткосрочните финансови ползи. Следователно равностметката не е правилна и след десетилетия не винаги замърсителят е този, който плаща. Принципът на предпазливостта би трябвало да се утвърди категорично при ОВ, без обаче да се използва като предлог за бездействие.

3.7 Погледнато от разстояние, става ясно, че основните срещнати проблеми се отнасят до провеждането на консултации със заинтересованите страни. Някои мнения могат да бъдат взети като израз на индивидуална гледна точка, а техният автор да бъде дребен предприемач или самостоятелно заето лице, чийто ценен опит не бива да бъде пренебрегнат, само за да се отпаде предпочитане на установени и активни лобита, готови да предложат експертен опит и информация, обслужващи понякога определени интереси ⁽²⁾.

3.8 При някои изключително сложни проекти изразяването в парични средства на въздействията може да се окаже особено трудно (например директивата REACH). Предимство бе дадено на защитата на работниците и ползвателите на продуктите, независимо от това, че индустриалният сектор успя да намери доста силни политически съюзници, за да ограничи обхвата на законодателството.

3.9 Подобни ситуации обаче не са необичайни. В действителност заинтересованите групи защитават своите интереси, но работата на законодателя е да гарантира превеса на общия интерес над краткосрочните индивидуални интереси. Някои краткосрочни „ограничения“ могат да се окажат предимства, измерими в средносрочен план, установяването на европейски стандарти, които се превръщат в универсални, в случай че бъде постигнат технологичен напредък (ограничения върху емисиите от двигателите на автомобилите, насърчаване на по-екологичносьобразни и по-устойчиви алтернативни източници на енергия).

⁽¹⁾ Точка 9.3.4. от Приложение „Environmental Impact Assessment Models“.

⁽²⁾ Пример в това отношение е консултациите относно „Възможността за патентоване на компютърни разработки“ (Консултационен документ, изготвен от службите на ГД „Вътрешен пазар и услуги“ на 19.10.2000 г.).

3.10 Използването на Зелените книги и на Белите книги при изготвянето на законодателството е напълно ефективно в рамките на обществена дискусия, за да се съберат мненията на заинтересованите страни и по-специално на организираното гражданско общество, представяно от ЕИСК или от специализираните европейски НПО. Чрез вътрешната дискусия също така дава време на законодателя да потърси динамични компромиси.

3.11 ЕИСК обаче трябва да признае, че избързването или идеологическите съображения могат да се отразят на някои проекти, които в крайна сметка биват отхвърлени или претърпяват значителни изменения, докато един по-мек подход би могъл да донесе резултати, приемливи за всички страни (както в случая с проекта на директивата относно пристанищните услуги, която Европейската комисия изготви в края на своя мандат, без да отдели време за провеждане на консултация и търсене на компромиси).

3.12 Кризата, в която се намираме би трябвало да внуши по-голяма предпазливост по отношение на определени „възприети идеи“ и други установени принципи. Критерият, според който идеите трябва да получават потвърждение на практика, е от съществено значение за изграждането на колективен опит за изготвяне на ОВ, основаващи се най-вече на предпазливостта и творческото начало. Този подход се противопоставя на някои псевдонаучни концепции като концепцията, според която, от една страна, нерегулираният пазар ще бъде по-ефективен от адаптирана нормативна уредба, насочена към осигуряване на прозрачност, предотвратяване на отклоненията и измамите, а от друга страна всяка държавна помощ сама по себе си представлява отрицателно явление. Един реалистичен и балансиран подход трябва да вземе превес над прекалено опростените представи за икономиката и финансите.

4. Заключение

4.1 Комитетът счита, че оценките на въздействието допринасят за подобряване на ефективността на законодателството, и

потвърждава своята готовност да участва в тях с всички правомощия, материални средства и човешки ресурси, с които разполага. В действителност това е основното политическо предизвикателство и се отнася до въвеждането по най-добрия начин в националното законодателство на законодателството на Общността. Следва да се гарантира, че законодателният или регулаторният процес, независимо дали се отнасят до задължителните правни актове (hard law) или до актовете с незадължителна юридическа сила (soft law) да бъдат разбрани от гражданите по най-добрия възможен начин. В допълнение е редно представителните неправителствени организации да бъдат привлечени в общностните процеси по стандартния метод на въпросниците.

4.2 Комитетът е убеден, че консултациите трябва да бъдат разглеждани с особено внимание от генералните дирекции, тъй като резервите, изразени по отношение на някои законодателни предложения не бяха взети предвид в достатъчна степен. В определени случаи това доведе до преработка из основа на законодателни предложения посредством „тежки“ изменения или дори до тяхното отхвърляне от законодателите — Съвета и Парламента, които внимателно следят реакциите и проявите на гражданското общество. Демокрацията на участието дава възможност да се избегнат тези ситуации, свързани със значителни разходи, както в политически аспект, така и по отношение на бюджета.

4.3 Използването на съвременен и ефективен метод на нормотворчество ще бъде единствено от полза и ще придаде повече значение на ролята на европейския законодател.

4.4 Накрая, Комитетът приветства положените усилия и предоставените средства през последните години насочени към изготвяне на по-добро законодателство, което е в основата на Съюз, основан на правото, и приканва Комисията да продължи предприетия път.

Брюксел, 22 октомври 2008 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI