

III

(Подготвителни актове)

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

510-ВА ПЛЕНАРНА СЕСИЯ НА ЕИСК, 16 И 17 СЕПТЕМВРИ 2015 Г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „По-добро регулиране за постигането на по-добри резултати — Програма на ЕС“

[COM(2015) 215 final]

(2016/C 013/28)

Докладчик: Bernd DITTMANN

На 1 юни 2015 г. Комисията реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „По-добро регулиране за постигането на по-добри резултати — Програма на ЕС“

[COM(2015) 215 final].

Подкомитетът „По-добро регулиране“, който беше създаден в съответствие с член 19 от Правилника за дейността и на който беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, при своето становище на 2 септември 2015 г. с единодушие.

На 510-ата си пленарна сесия, проведена на 16 и 17 септември 2015 г. (заседание от 16 септември), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 174 гласа „за“, 3 гласа „против“ и 9 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1. Интелигентното по-добро регулиране (ПР) е обща задача за всички европейски институции и държавите членки, като основната цел е да се повиши качеството на европейското законодателство в полза на гражданите, предприятията, потребителите и работниците. ПР обаче не заменя политическите решения. ПР е процес, който непрекъснато се развива. По този начин вече беше постигнато много, но все още съществуват възможности за по-нататъшно подобряване.

1.2. ЕИСК вече отдавна се занимава подробно с темата за ПР, което може да се проследи в компилацията на най-важните му становища относно ПР ⁽¹⁾. По този начин той поема особена отговорност по отношение на подкрепата и приемането на европейското право и ПР в гражданското общество.

1.3. ЕИСК отбелязва, че Комитетът не е взел предвид в достатъчна степен в програмата за ПР в съответствие с поверената му роля и функция в Договорите за ЕС и споразуменията за сътрудничество с Европейската комисия и Европейския парламент (ЕП). Той призовава за включване на консултативните институции на ЕС в междуинституционалното споразумение (МИС).

1.4. ЕИСК подкрепя всеобхватното включване чрез консултации на заинтересованите страни по време на целия жизнен цикъл на дадена политическа мярка и в това отношение препраща към становището си относно оценката на насоките за провеждането на консултации. Той би искал да изтъкне, че според него съществени и нуждаещи се от подобрене аспекти на по-доброто регулиране са правилният избор на целева група и отчитането на представителната функция на заинтересованите страни.

⁽¹⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=36193>

1.5. При избора на експерти за Комитета за регулаторен контрол, платформата REFIT, както и във всички останали органи, работни семинари и други ситуации според Комитета трябва да се гарантира възможно най-голяма независимост, безпристрастност и прозрачност.

1.6. ЕИСК призовава за включване на саморегулирането и съвместното регулиране в МИС, които трябва да бъдат разглеждани като равностойни на регулаторните мерки при решаването на политически въпроси.

1.7. ЕИСК призовава неформалните тристранни срещи да се ограничат до извънредни случаи и по-голямата част от законодателството да се приема чрез нормална законодателна процедура.

1.8. ЕИСК напомня на Комисията да постави по-силен акцент върху дефицитите при транспонирането и прилагането на законодателството на ЕС от страна на държавите членки и призовава за използването на регламенти вместо директиви.

2. Програмата за ПР — подробна оценка

2.1. ЕИСК изразява убеждението, че мерките и инструментите на ПР би трябвало да допринасят за подобряване на качеството и ефективността на европейските законодателни актове, за създаване на прости, разбираеми и съгласувани разпоредби, които спомагат за осъществяването на описаните в Договорите на ЕС цели, както и в частност за укрепването и пълното изграждане на европейския вътрешен пазар, и представляват добавена стойност за гражданите, предприятията, потребителите и работниците в Европа.

2.2. Европа представлява общо правно пространство, което трябва да гарантира добра, надеждна и приложима регулаторна рамка. Концепцията за ПР, която има за цел да се съсредоточи както върху предварителните мерки на равнището на ЕС, така и върху последователното транспониране и прилагане на законодателството на ЕС в държавите членки и предвижда мерки за ПР по време на целия жизнен цикъл⁽²⁾ на даден законодателен акт, ще окаже ценен принос за европейската интеграция и гражданите тогава, когато бъдат въведени не само нови технократски процедури и инструменти, но и когато всички европейски институции и държави членки се ангажират със създаването на култура на ПР.

2.3. Комисията представя съобщението си и свързаните с него документи като ново начало. Несъмнено предложенията могат да бъдат определени като амбициозни. Комитетът обаче би желал също така да отбележи, че ПР не е нова тема, а се обсъжда и доразвива от много години насам. Постигнатите в резултат на това подобрения допринесоха за по принцип високото качество на законодателството на ЕС в полза на гражданите, предприятията, потребителите и работниците в Европа. ЕИСК счита, че спрямо националните законодателни органи или на международно равнище механизмите и утвърдените на равнището на ЕС процедури функционират добре, за да се гарантира високо качество на законодателството⁽³⁾. Както ще стане видно от настоящото становище, продължават обаче да съществуват възможности за по-нататъшно подобряване. При все това ЕИСК признава, че с помощта на ПР вече е извършено и постигнато много.

2.4. На фона на нарастващата критика към концепцията на ПР ЕИСК подчертава, че според него не следва да става въпрос за това ЕС да регулира „повече“ или „по-малко“, нито пък някои области на политиката да бъдат дерегулирани или поставени на заден план спрямо други приоритети и по този начин ценностите, зад които ЕС стои, да бъдат поставени под въпрос: социалната закрила, опазването на околната среда и основните права⁽⁴⁾. ПР е на първо място помощен инструмент, с който следва да се гарантира, че политическите цели се осъществяват ефективно въз основа на обективни данни, с оглед на горепосочените ценности, без да се ограничават екологичните права или правата на потребителите, или социалните стандарти, или да се стига до прехвърляне на правомощия в рамките на институционалните структури чрез създаването на комитети. ПР не може и не трябва да замества политическите решения.

⁽²⁾ При това жизненият цикъл обхваща възникването на дадена инициатива в рамките на Комисията от подготвителния етап през етапа на разработването, приемането на проекта от Комисията, законодателната процедура, влизането в сила на акта, транспонирането, прилагането от държавите членки, оценката от Комисията, проверката по Програмата за пригодност на регулаторната рамка (REFIT) и евентуално актуализирането, преразглеждането, отмяната и повторното представяне на даден проект.

⁽³⁾ Доклад на Европейската сметна палата за 2010 г.: системата на Комисията отразява най-добрите практики в ЕС и в международен план по отношение на своята прозрачност и всеобхватност.

⁽⁴⁾ COM(2015) 215 final.

2.5. ЕИСК участва активно в демократичното формулиране и транспониране на законодателството на ЕС. От години ЕИСК работи задълбочено по въпроса за ПР и изготви редица становища, съдържащи конкретни препоръки за по-нататъшното разработване на концепцията. На разположение е компилация на тези препоръки ⁽⁵⁾, която следва да се използва като стимул и източник на идеи за по-нататъшното подобряване на програмата за ПР. Това показва, че на ЕИСК се пада специална отговорност по отношение на подкрепата и приемането на целите на ПР в гражданското общество. Комитетът и понастоящем е готов да окаже своя принос за прозрачно, демократично и последователно ПР.

2.6. ЕИСК изразява съжаление поради факта, че в съобщението на Комисията и в целия пакет за ПР се обръща внимание само в недостатъчна степен на определените в Договорите роля, функция и представителност на ЕИСК и че по този начин остава неизползван потенциал за оползотворяване на експертните познания и опит на неговите членове и за изпълнение на задачите на ЕИСК. Участието на ЕИСК в настоящата програма за ПР се осъществява единствено в рамките на платформата REFIT (областта във връзка с последващите действия) и не отразява в достатъчна степен задачите и отговорността му за укрепване на демократичната легитимност и ефективността на институциите.

2.7. Поради това ЕИСК призовава да бъде взет под внимание по подходящ начин в програмата за ПР. Настоящият доклад съдържа предложения относно това как и в кои аспекти ЕИСК следва да бъде включен.

3. Междуинституционално споразумение — към обща култура на ПР

3.1. В съобщението на Комисията се обръща, наред с другото, внимание на планираните в МИС мерки. ЕИСК счита предложението за МИС за един от основните елементи на програмата за ПР. Комисията трябва да бъде подкрепяна в усилията си да доразвива непрекъснато целите на ПР с участието на цялото гражданско общество. За тази цел обаче е необходима по-специално подкрепа от страна на законодателните органи — Съвета и ЕП. Предложението за МИС е амбициозно и може да бъде реализирано само посредством ясен ангажимент на всички институции към целите и съдържанието на ПР, както и за последователно прилагане на съдържащите се в МИС предложения в контекста на Договорите на ЕС. Неуспехът на преговорите би означавал голяма стъпка назад, дори спрямо задълженията в МИС от 2003 г.

3.2. Въпреки признаването на ролята и значението на ЕИСК от страна на ЕП ⁽⁶⁾ никъде в МИС не се обръща внимание на ЕИСК и КР, както и на отредената им от Договорите роля и функция в рамките на споразумението. Това не бива да се допуска.

3.3. При условие че Комисията своевременно се консултира с него, ЕИСК е готов да подкрепя институциите на ЕС при мерки за по-добро регулиране, да разработва нови идеи, да изразява подробни становища по запланувани проекти в рамките на своите правомощия, да гарантира високото им качество и съответно да проследява инициативите на ЕС или в особени случаи да служи като изпитателен център за планирани инициативи.

3.4. Поради това ЕИСК призовава за включването в МИС на двата консултативни органа на ЕС с оглед на мерките за ПР, възложени им в Договорите за ЕС и в споразуменията за сътрудничество с Комисията и ЕП.

3.5. Оценката на конкретните материалноправни положения на МИС се извършва в рамките на становище по собствена инициатива след приемането им от Съвета и ЕП.

4. Оценка на съобщението относно програмата за ПР

4.1. Промяна в начина на функциониране на европейско равнище

4.1.1. С новата си вътрешна организация и ориентирането на мерките ѝ спрямо политическите насоки, изготвянето на съгласувана работна програма на равнището на ЕС и засиленото взаимодействие с институциите Комисията цели по-добро регулиране и постигането на по-добри резултати.

⁽⁵⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=36193>

⁽⁶⁾ Доклад относно програмата за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT): настояща ситуация и перспективи (2014/2150(INI); докладчик: Sylvia Yvonne Kaufmann, точка 19.

4.1.2. ЕИСК приветства факта, че Комисията предприе структуриран обмен със Съвета и ЕП относно годишната работна програма и многогодишното програмиране и в съответствие със Споразумението за сътрудничество с ЕИСК се консултира с ЕИСК преди публикуването на годишната работна програма. Обменът следва да обхваща целия цикъл на програмиране и да гарантира постигането на полезни взаимодействия благодарение на това, че се провежда редовен диалог на ЕИСК с ЕП, Комисията и Съвета, като целенасочено могат да се проследяват мерките на работната програма също и след приемането ѝ и да се подобрява общото сътрудничество. ЕИСК предлага планирането на нови инициативи и приоритети да се осъществява и предвид съществуващите стратегии и планове за интеграция (като например стратегията „Европа 2020“, програмата за годишен растеж и европейския семестър/специфичните за всяка държава препоръки) и да съдържа подробна информация относно това как планираните мерки да бъдат интегрирани в съществуващите стратегии и да отразяват целите им. По този начин се избягва положение, при което определени области на политиката и цели се поставят над или се подчиняват на вече съществуващи стратегии.

4.2. По-добри консултации, повече откритост и прозрачност

4.2.1. Комисията планира включването на заинтересованите страни посредством консултации по време на целия жизнен цикъл на дадена политическа мярка. Със заинтересованите страни следва да се извършва консултация по отношение на пътни карти, оценки на въздействието на начален етап, приети от колегиума на членовете на Комисията законодателни актове, последващи оценки и проверки за пригодност, както и проекти на делегирани актове и актове за изпълнение. Освен това следва да се подобри мотивирането на законодателните актове.

4.2.2. ЕИСК приветства по принцип целта за постигане на по-голяма прозрачност и включване в по-голяма степен на заинтересованите страни по време на целия жизнен цикъл на даден акт. ЕИСК винаги е подчертавал значението на интензивните консултации с всички заинтересовани страни⁽⁷⁾, тъй като тяхното всеобхватно изслушване може да допринесе в такава степен за качеството и адекватността на законодателството, че да бъде намерен баланс между постигането на политическите цели, от една страна, и гарантирането на опростяване на административните процедури, от друга. По-доброто консултиране ще повиши информираността за проблемите и ще подобри прилагането на разпоредбите⁽⁸⁾.

4.2.3. Едва през юли 2015 г. в становище за оценка на консултацията със заинтересовани страни⁽⁹⁾ ЕИСК представи предложения за подобряване на възможностите за консултации със заинтересованите страни, към които настоящото становище препраща изцяло. ЕИСК признава в това отношение, че насоките като цяло са добра основа с оглед на възможността за провеждане на висококачествени консултации. Както става видно обаче от горепосоченото становище, все още съществуват много (също и актуални) случаи, при които новите насоки не се прилагат последователно от компетентните служби на Комисията. Поради това ЕИСК призовава за въвеждането в рамките на Комисията на задължение за прилагане на насоките като стандарти за качество по отношение на консултацията със заинтересованите страни.

4.2.4. Точното определяне на целевите групи на дадена консултация е от съществено значение, за да се получи необходимата информация. ЕИСК би могъл да допринесе, в рамките на своята компетентност и в по-тясно сътрудничество със заинтересованите организации и с Комисията, за установяването на представителните организации в рамките на целевите групи⁽¹⁰⁾. Чрез подсилени механизми за консултации със заинтересованите страни ЕИСК счита за необходимо да се гарантира прозрачността при избора на експерти в комитетите, на конференциите, работните срещи и т.н. По същия начин представителността на заинтересованите страни трябва да се взема в по-голяма степен под внимание и при оценката на резултатите да се отдава различна тежест в количествено и качествено отношение на отговорите според това дали са дадени от отделни лица или от представителна организация на гражданското общество. Съответно отговорът, даден от представителна организация, би трябвало да има по-голяма тежест.

4.2.5. Качеството на въпросите (често насочващи), изборът им и механизмите за обратна връзка на Комисията често са неудовлетворителни⁽¹¹⁾. В това отношение ЕИСК внесе подробни предложения относно начина, по който тези отрицателни фактори могат да бъдат отстранени⁽¹²⁾. По този начин при изготвянето на въпросниците за консултацията той би могъл също така да оказва влияние върху начина на поставяне на проблемите, като предлага въпроси или редовно изпълнява ролята на „изпитателен център“, с цел да се провери дали въпросите са уместни. Проверката и мониторингът на консултацията и създаването на съответен орган за наблюдение от страна на ЕИСК⁽¹³⁾ биха могли да имат адекватен принос за подобряване на качеството на консултацията.

⁽⁷⁾ ОВ С 48, 15.2.2011 г., стр. 48.

⁽⁸⁾ Становище на ЕИСК относно „Оценка на консултацията на ЕК със заинтересованите страни“ (ОВ С 383, 17.11.2015 г., стр. 57).

⁽⁹⁾ Вж. бележка под линия 8.

⁽¹⁰⁾ Вж. бележка под линия 8.

⁽¹¹⁾ Вж. бележка под линия 8.

⁽¹²⁾ Вж. бележка под линия 8.

⁽¹³⁾ Вж. бележка под линия 8.

4.2.6. От значение е също така да се определят подходящи срокове за провеждане на консултациите. Чрез тях регулаторният процес не следва да се удължава ненужно — от друга страна, срокове от 4, 8 или 12 седмици за консултация на отчасти сложни или особено технически инициативи са твърде кратки с оглед на събирането на целесъобразна обратна информация. Структурираното и непрекъснато актуализирано планиране на консултациите (в пътните карти на Комисията) и оповестяването на целите им, в това число надеждното посочване на времето на провеждане, могат да помогнат на заинтересованите страни при подготовката на участието им.

4.2.7. С оглед на по-нататъшното повишаване на прозрачността и яснотата за заинтересованите страни ЕИСК предлага да се гарантира, че на централния уебсайт на Комисията за консултациите ⁽¹⁴⁾ ще бъдат включени всички текущи консултации на институциите на ЕС, но също и на европейските агенции и органите надолу по веригата ⁽¹⁵⁾, както и всички консултации относно делегираните актове и актовете за изпълнение, както и че ще бъдат представени по единен и прегледен начин и ще бъдат оповестени по-добре под формата на всеобхватна комуникационна стратегия в цяла Европа.

4.2.8. Трябва да се приветства по-специално консултацията относно делегираните актове (член 290 от ДФЕС) и актовете за изпълнение (член 291 от ДФЕС). Липсата на прозрачност, очевидната правна несигурност и недостатъчният политически контрол на системата на предварителните консултации за подзаконовни нормативни актове често с право се критикуват ⁽¹⁶⁾. Освен това ЕИСК предлага въвеждането на специален регистър на делегираните актове, който да съответства на регистъра по комитологията. Прилагането на делегираните актове и актове за изпълнение трябва да бъде тясно ограничено и специално обосновано. Мерките надолу по веригата трябва да се основават последователно на основния акт. Политическите решения не трябва да бъдат подкопавани на равнището на делегираните актове и актовете за изпълнение.

4.2.9. Освен това следва да се гарантира, че няма да се стига до дублиране на консултациите или съдържанието на делегираните актове и актовете за изпълнение с консултациите относно насоките на агенциите на ЕС или тяхното съдържание.

4.2.10. По принцип трябва да се прави разлика между консултациите със социалните партньори — съгласно заложените в Договорите за ЕС практики за социален диалог (членове 154 и 155 от ДФЕС) — и обществените консултации с всички засегнати кръгове от гражданското общество в съответствие с член 11, параграф 3 от ДЕС. Двата вида консултации имат своята специфична функция и различна легитимност.

4.2.11. Обясненията в инструментариума за ПР обаче посочват, че консултациите със социалните партньори не подлежат на минималните стандарти за консултации и оттам на изискванията за провеждане на обществени консултации. ЕИСК обаче би искал изрично да отбележи, че настоящото съобщение не трябва в никакъв случай да се използва като претекст за подлагане на консултациите с европейските социални партньори или резултатите от техните преговори на предварителен или последващ контрол чрез обществени консултации. Социалният диалог е предвидена в ДФЕС ⁽¹⁷⁾ специална процедура, която трябва да се спазва. Поради това обществените консултации не могат да бъдат заместител на консултациите със социалните партньори ⁽¹⁸⁾. Прилагането на резултатите от споразуменията със социалните партньори трябва да бъде гарантирано в съответствие с изискванията на член 155 от ДФЕС ⁽¹⁹⁾.

4.3. По-добра работа: по-добри механизми за по-добри политики/По-добри инструменти за по-добри решения

4.3.1. В бъдеще Комисията ще прилага новите интегрирани насоки за ПР ⁽²⁰⁾ по отношение на нови мерки, ще се задължи също така да проверява незаконодателните възможности, като например съвместното регулиране и саморегулирането, ще обръща специално внимание на принципа „Мисли първо за малките“, на теста за МСП и възможното освобождаване на микропредприятията от определени европейски изисквания.

4.3.2. ЕИСК приветства факта, че насоките за ПР са представени, преразгледани и допълнени под формата на консолидирана версия чрез използването на разширен инструментариум. ЕИСК счита, че тези инструменти могат да окажат значителен принос за по-доброто регулиране, както и да осигурят широка подкрепа и последователно прилагане от страна на служителите на Комисията чрез хармонизираното им представяне в документ. Генералният секретариат следва да гарантира, че всички служби на Комисията се придържат към използването на тези инструменти.

⁽¹⁴⁾ http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_bg.htm

⁽¹⁵⁾ По-специално например европейските надзорни органи — Европейският орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване (EIOPA), Европейският орган за ценни книжа и пазари (ESMA), Европейският банков орган (ЕБО).

⁽¹⁶⁾ Становище на ЕИСК относно „Делегираните актове“ (вж. страница 145 от настоящия брой на Официален вестник).

⁽¹⁷⁾ Член 154, параграфи 2 и 3 от ДФЕС.

⁽¹⁸⁾ Това се посочва също и в доклада на правната комисия на ЕП относно програмата за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT): настояща ситуация и перспективи (2014/2150(INI), параграф 10.

⁽¹⁹⁾ Негативен пример: споразумението в сектора на фризьорските услуги.

⁽²⁰⁾ SWD(2015) 111.

4.3.3. Комисията подчертава, че в насоките за ПР се казва, че „запазването на конкурентоспособността на ЕС и устойчивостта на развитието му следва да продължат да бъдат приоритет във всичките ѝ действия“⁽²¹⁾. При това действията на ЕС следва да бъдат балансирани между общите цели на ЕС и насърчаването на конкурентоспособността. От своя страна ЕИСК призовава всяко законодателно и незаконодателно предложение да се подлага на ефективна и последователна проверка в съответствие с целите на член 3 от ДЕС, както и редовно да се извършва „проверка на конкурентоспособността“.

4.3.4. ЕИСК постоянно напомня процедурите да се разработват по-прозрачно и винаги да се вземат под внимание по балансиран и всеобхватен начин икономическите, социалните, екологичните съображения и аспектите във връзка с потребителите⁽²²⁾. Това би трябвало да се проверява последователно при всяка оценка на въздействието. ЕИСК би могъл да допринесе за извършването на балансирана оценка на тези инструменти и процедури в контекста на своите правомощия.

4.3.5. По принцип законодателството следва да бъде формулирано така, че да може да се прилага по еднакъв начин по отношение на всички предприятия. Трябва да се приветства подновеният ангажимент на Комисията, по-специално за принципа „Мисли първо за малките“, както и за отчитане на интересите на МСП (включително микропредприятията).

4.3.6. Несъмнено регулирането чрез законотворчество е необходимо за предприятията от всякакъв мащаб, но за малките предприятия, по-специално за микропредприятията, то често създава проблеми при основаването и управлението. ЕИСК посочва, че на микропредприятията не би трябвало да се предоставя универсално освобождаване. Вместо това за всеки отделен случай на законодателно предложение би трябвало да се прилага индивидуален подход, след извършване на цялостна оценка на въздействието⁽²³⁾. При това трябва да се вземат предвид интересите на микропредприятията и не бива да се ограничават правата на защита на работниците и на потребителите.

4.3.7. ЕИСК приветства преобразуването на *Комитета по оценка на въздействието* в Комитет за регулаторен контрол и във връзка с това призовава да се гарантира възможно най-голяма прозрачност, безпристрастност и независимост на експертите. Включването на външни експерти представлява стъпка в правилната посока. По този начин, от една страна, може да се гарантира по-голяма безпристрастност на комитета, а от друга, разширяването на правомощията по отношение на оценките и проверките за пригодност вероятно ще доведе до по-голяма съгласуваност и полезни взаимодействия на анализа на въздействието. Целта обаче трябва да остане създаването на единен независим съвет за оценка, чиято дейност да обхваща всички институции на ЕС и който да обменя информация с утвърдените консултативни органи, ЕИСК и КР. Независимият съвет за оценка (НСО) следва да ползва външни експерти, да има външен председател и да проучва предложенията на Комисията⁽²⁴⁾. Комисията следва ясно да посочи, че целта ѝ е създаването на независим външен съвет и че настоящият състав трябва да се разглежда единствено като по-нататъшна междинна стъпка в тази посока. По този начин биха могли да се гарантират прозрачност и специфични експертни познания и да се избегне положение, при което законодателството на ЕС се ръководи от различни интереси.

4.3.8. ЕИСК е изтъквал в проучванията⁽²⁵⁾ и становища⁽²⁶⁾ значението на саморегулирането и съвместното регулиране и техните особености като случай на „горизонтална субсидиарност“⁽²⁷⁾. МИС за ПР от 2003 г. включваше специална глава по този въпрос. ЕИСК е на мнение, че в определени случаи саморегулирането и/или съвместното регулиране могат да се окажат полезен помощен инструмент или да допълват законодателната дейност, ако са правилно формулирани в контекста на широка законодателна рамка, ясно и точно определена, и която се ръководи от принципи на прозрачност, представителност, независимост, ефективност и отговорност⁽²⁸⁾.

4.3.9. Чрез прилагането на мерките за ПР следва да бъде създадена повече прозрачност преди всичко с оглед на все по-масовото провеждане на неформални тристранни срещи⁽²⁹⁾. Това би могло да се постигне, като резултатите от съответното заседание, както и резултатът от тристранната среща се публикуват преди приемането им от Съвета и ЕП. Несъмнено трябва да се признае, че чрез използването на тристранни срещи законодателният процес като цяло следва да бъде ускорен, оттук произтича обаче основният проблем на настоящата законодателна практика, а именно създаването често пъти от държавите членки в Съвета на т.н. преговорни кутии, съдържащи различни законодателни актове, с цел да се осигури мнозинство за приемането на отделни директиви. Това се случва твърде често по непрозрачен начин и при строги времеви ограничения, без включване в достатъчна степен на експертите от държавите членки, ЕП и Комисията, както и без достатъчна проверка на въздействията на основните елементи на тези пакети за преговори. Този факт не може да не се отрази върху качеството и прозрачността на законодателството.

⁽²¹⁾ COM(2015) 215 final, точка 3.1.

⁽²²⁾ ОВ С 230, 14.7.2015 г., стр. 66.

⁽²³⁾ ОВ С 327, 12.11.2013 г., стр. 33.

⁽²⁴⁾ Вж. бележка под линия 23.

⁽²⁵⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions.32948>

⁽²⁶⁾ ОВ С 291, 4.9.2015 г., стр. 29.

⁽²⁷⁾ Вж. бележка под линия 23.

⁽²⁸⁾ ОВ С 230, 14.7.2015 г., стр. 66, точка 5.10.

⁽²⁹⁾ Това се отнася до 80 % от законодателството през последния парламентарен мандат на ЕП.

4.3.10. Поради това в рамките на процедурите за ПР е необходимо да се гарантира, че неформалните тристранни срещи ще бъдат ограничени до извънредни ситуации и че по-голяма част от законодателството ще се приема с обикновена законодателна процедура. Само това гарантира пълна демократична легитимност и участие.

4.4. Укрепване на последващата оценка, програмата REFIT и платформата REFIT

4.4.1. Комисията освен това предлага да се постави по-силен акцент върху оценяването, да се изготвят оценки на правните актове по време на целия им „жизнен цикъл“, програмата REFIT да стане по-целенасочена, да се включи в работната програма и да се извършват проверки за пригодност (Fitness Checks). Транспонирането на актовете следва да се подобри и да бъде създадена платформа REFIT, в която също и ЕИСК да участва с един представител.

4.4.2. ЕИСК приветства предложението на Комисията да се постави акцент върху оценяването и в този процес да бъдат включени други институции на ЕС и гражданското общество. Последващите оценки, при които заявените цели се сравняват с установените резултати, представляват важни инструменти за анализ, по-специално в контекста на факта, че съгласно модела на жизнения цикъл на даден правен акт направените при оценките заключения могат да бъдат включени директно във възможна оценка на въздействието с оглед на преразглеждането на този акт. Трябва да се приветства фактът, че представителите на организираното гражданско общество, представителите на предприятията, както и представителите на работниците и потребителите, които по правило са адресати на актовете, се предполага, че ще бъдат включени в този процес посредством целеви и обществени консултации. ЕИСК обаче посочва, че оценките следва да започват едва след изтичането на подходящ период от време от прилагането на даден акт, с цел да могат да бъдат събирани и проучени съществени данни и информация за въздействието му ⁽³⁰⁾.

4.4.3. Включването на ЕИСК в този процес е от решаващо значение. В това отношение споразуменията за сътрудничество с Комисията и ЕП предвиждат участие на ЕИСК, което освен това би могло да доведе до полезни взаимодействия в сътрудничеството с ЕП. Въз основа на представения модел на жизнения цикъл на даден акт своевременното отчитане на приноса на ЕИСК би било гарантирано. ЕИСК би могъл при необходимост да извършва собствени оценки, да представя резултатите в платформата REFIT с останалите заинтересовани страни и държавите членки, както и с Комисията и по този начин да подобри сътрудничеството си с институциите и да предостави стимули за оценки за програмата REFIT. Чрез включването на програмата REFIT в следващата годишна работна програма на Комисията би бил гарантиран допълнителен принос на ЕИСК за планирането на програмите.

4.4.4. ЕИСК приветства стремежа на Комисията за подобряване на процедурите и инструментите на програмата REFIT. В това отношение той препраща към предходни становища ⁽³¹⁾.

4.4.5. Вече утвърдената практика Комисията да отменя определени остарели законодателни актове следва да бъде продължена. Подкрепя се по принцип извършването на проверки за пригодност ⁽³²⁾. Комисията следва да представя и публикува по прозрачен начин на интернет страница всички извършени, текущи и планирани проверки за пригодност.

4.4.6. Категорично се приветства създаването на платформата REFIT с участието на ЕИСК. Платформата следва да събира и анализира предложения за опростяване на административните процедури, произтичащи от законодателните разпоредби на Съюза и тяхното транспониране и прилагане в държавите членки. ЕИСК предлага да се следи дали състава на групата на заинтересованите страни е балансиран, от което ще зависи успехът на платформата. ЕИСК е представен с водещ експерт в групата на заинтересованите страни. Комисията обаче следва да изясни как представителният мандат на ЕИСК и на КР е свързан с платформата REFIT. Следва да бъде отчетена специалната институционална роля на ЕИСК и КР спрямо останалите заинтересовани страни. Участието на държавите членки в този комитет по принцип се приветства, което следва да предостави възможност за започване по всяко време на обмен на информация с представители на държавите членки. ЕП следва да бъде информиран периодично за работата на платформата REFIT и да разполага с възможност да участва в годишното ѝ заседание.

⁽³⁰⁾ Вж. бележка под линия 22.

⁽³¹⁾ Вж. бележка под линия 22.

⁽³²⁾ Вж. бележка под линия 23.

4.4.7. ЕИСК счита, че една от най-големите слабости на европейската програма за ПР се състои в недостатъчното участие на държавите членки. Това създава проблеми не само за държавите членки, но също и за ЕС, като в крайна сметка не е учудващо, че при липсата на точни и основани на факти мерки и планове за транспониране, както и на мерки за ефективно прилагане държавите членки понякога се колебаят да транспонират, транспонират ненавременно, транспонират погрешно или въобще не транспонират законодателството на ЕС.

4.4.8. За съжаление в съобщението на Комисията това не се споменава и не се представят предложения как да се реши проблемът. Така през 2013 г. трябваше да бъдат започнати 1 300 производства за установяване на неизпълнение на задължения срещу държави членки. При това по-малко проблематични са производствата за установяване на неизпълнение на задължения поради ненавременно транспониране (в края на 2013 г. 390 производства останаха неприключени), а понастоящем, както още през 2012 г., повечето нарушения (62 % от всички случаи) се отнасят по-скоро до неспазването на разпоредбите на законодателството на ЕС в областта на околната среда, данъците, транспорта, както и вътрешния пазар и услугите⁽³³⁾.

4.4.9. В това отношение една от възможностите би била Комисията да разчита по-силно на публична информация, тъй като в крайна сметка правителствата на държавите членки, които не транспонират, транспонират погрешно или ненавременно законодателството, са тези, които са одобрили това законодателство в Съвета. Те носят отговорност за незадоволително прилагане като цяло на достиженията на правото на ЕС, което се установява ежегодно в докладите относно прилагането на общностното право. Освен това Комисията следва системно да проверява кои мерки са от първостепенно значение за съществена промяна на настоящото положение, както и да взема под внимание предишни предложения на ЕИСК⁽³⁴⁾.

4.4.10. Там, където съществува необходимост от регулиране, следва да се проверява поотделно за всеки отделен случай, в зависимост от съответното съдържание и контекст, дали директивите или регламентите са по-подходящи. С цел да се предотврати наличието например на различаващи се мерки за транспониране или свръхрегулиране (Gold Plating)⁽³⁵⁾, следва да се използват по-специално повече регламенти, отколкото директиви⁽³⁶⁾. Това би осигурило повече правна яснота и правна сигурност.

4.4.11. Транспонирането на законодателството на ЕС и неговото прилагане представляват освен това важни показатели за по-късното му оценяване, което би трябвало да бъде извършвано от съответните правителства. Задължението на Комисията за изготвяне на „планове за транспониране“ за важни директиви⁽³⁷⁾, които следва да улеснят транспонирането в държавите членки чрез съпътстващи мерки на Комисията, е похвален елемент в новия пакет за ПР. Това включва възможността Комисията да поиска от държавите членки да представят пояснителни документи към националната стратегия за транспониране, както и да проведат двустепенна проверка на съответствието. ЕИСК счита, че това определено трябва да се разглежда като стъпка в правилната посока. Практиката ще покаже доколко успешни ще бъдат тези мерки.

Брюксел, 16 септември 2015 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

⁽³³⁾ 31-ви годишен доклад относно контрола върху прилагането на правото на ЕС (COM(2014) 612 final).

⁽³⁴⁾ Вж. бележка под линия 22.

⁽³⁵⁾ По този въпрос ЕИСК е в процес на приключване на собствено проучване, в което подробно се разглежда тази тема.

⁽³⁶⁾ В сравнение с парламентарния мандат от 2000 — 2004 г., през който все още бяха използвани повече директиви отколкото регламенти (155 регламента спрямо 191 директиви), през последния парламентарен мандат (2010 — 2014 г.) съотношението се измени значително в посока на използването на регламенти (383) вместо директиви (136).

⁽³⁷⁾ „Насоки за по-добро регулиране“ (SWD(2015) 111 final), глава IV: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/swd_br_guidelines_en.pdf

ПРИЛОЖЕНИЕ

Следният текст от проектостановището на Комитета беше отхвърлен в полза на изменение, прието на пленарната сесия:

Параграф 4.3.10

„Поради това ЕИСК одобрява инициативата съответните изменения, по-специално на Съвета и на ЕП, да се подлагат на оценка на въздействието (която беше вече елемент на МИС от 2003 г.), тъй като това може да подобри значително качеството на законодателството. Същевременно той изразява съжаление, че в съобщението на Комисията не се обръща достатъчно внимание на този проблем. Поради това в рамките на процедурите за ПР е необходимо да се гарантира, че неформалните тристранни срещи ще бъдат ограничени до извънредни ситуации и че по-голяма част от законодателството ще се приема с обикновена законодателна процедура. Само това гарантира пълна демократична легитимност и участие.“

Резултат от гласуването: 106 гласа „за“, 59 гласа „против“ и 19 гласа „въздържал се“.
