

**Становище на Европейския комитет на регионите — „Програма на ЕС за по-добро регулиране“**

(2015/C 423/08)

|                          |                                                                                                                                                                                                            |
|--------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Главен докладчик</b>  | г-н Spyros SPYRIDON (EL/ЕНП), член на Общинския съвет на Порос                                                                                                                                             |
| <b>Отправен документ</b> | 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                                                                                                                                                                                        |

**I. ПОЛИТИЧЕСКИ ПРЕПОРЪКИ****ЕВРОПЕЙСКИЯТ КОМИТЕТ НА РЕГИОНИТЕ**

1. счита, че е важно Комисията да включи по-доброто регулиране сред политическите приоритети с цел постигане на по-добри резултати за гражданите. Новаторските методи на провеждане на консултации между институциите могат да допринесат за създаването на ясно и ефективно законодателство на Съюза, което да утвърждава основните принципи на ЕС;
2. счита, че по-доброто регулиране, а именно простите, качествени законодателни актове, които са ясно формулирани, правилно транспонирани в законодателството на държавите членки и при необходимост преразглеждани, допринасят за задълбочаването на единния пазар, намаляването на бюрокрацията и създаването на добавена стойност за гражданите и предприятията;
3. изразява убеждението, че мнозинството от европейските граждани гледат на ЕС като на институцията, която утвърждава и гарантира тяхното право на качествен живот, екологична сигурност и икономическо, социално и териториално сближаване;
4. изразява съгласие със засилването на ангажимента на Комисията за повишаване на качеството на законотворчеството, започвайки от Програмата за пригодност и резултатност на регулаторната рамка и целта за намаляване на бюрокрацията и премахване на нормативните тежести, като по този начин се допринасят за създаването на благоприятни условия за инвестициите; изразява съгласие с опростяването и намаляването на административната тежест за частните оператори, но при зачитане на необходимостта от баланс между опростяването и запазването на качеството на околната среда и защитата на правата и интересите на частните лица, работниците, потребителите и ползвателите. Подчертава, че доброто регулиране и намаляването на излишната административна тежест не трябва да се използват като претекст за дерегулиране или нерегулиране на сектори, към които гражданите имат изброените по-горе основателни очаквания, или за избягване на действия в области, в които Договорите на ЕС създават ясни задължения за институциите на ЕС да действат;
5. отново отбелязва, че по-доброто регулиране следва да се извършва в духа на многостепенното управление чрез координирани действия от страна на ЕС, националното, регионалното и местното равнище;
6. приветства политическото значение, което беше отдадено на усилията за по-добро регулиране с решението първият заместник-председател на Комисията да оглави този процес, и очаква подобряване на качеството чрез изготвяне на законодателство, което да отговаря на очакванията на европейските граждани за изпълнение на поставената амбициозна цел за спазване на основните принципи и високите стандарти на политиката на ЕС;
7. оценява положително факта, че Комисията оглавява усилията за прилагане на принципите на добро законотворчество през целия законодателен цикъл, включително на голяма част от вторичното законодателство, с новаторски методи и процедури, които са международно утвърдена добра практика и пример за държавите членки;

8. изразява желание за по-голямо участие на местните и регионалните власти, посредством КР, в посветени на тази тема специални консултации, на етапа на законодателната инициатива, така че да се отчита териториалното измерение, за да се даде конкретен отговор на икономическата криза, като се предостави възможност за набелязване на поднационални цели, съобразени с различните местни и регионални характеристики; изразява желание местните и регионалните власти да участват, посредством КР, в определянето на самите цели и в прилагането на стратегиите, тъй като тези власти играят роля в прилагането и изпълнението на европейското законодателство, като същевременно се защитават местните особености, при спазване на принципа на субсидиарност;

### Широки консултации

9. приветства разширяването на обхвата на консултациите с включването на заинтересованите страни, местните власти и гражданите в подготвителните етапи на законодателния процес и в прилагането на законодателството; тяхното участие още на ранните етапи от изготвянето на законодателните инициативи може да улесни приемането на окончателните разпоредби и тяхното транспониране и прилагане от националните, регионалните и местните власти;

10. изразява желание Комисията да прави разграничение между регионални и местни институции, представляващи териториите (институционални участници), и такива, изразяващи частни интереси (частни участници), тъй като само първите, демократично избрани, съставляват демократичния синтез на реалните нужди на гражданите, включително на тези, които индивидуално не са в състояние да бъдат чути. Следователно изглежда необходимо да се укрепи структурираният диалог на Комисията с Комитета на регионите, както и с представителите на регионалните и местните власти, за да се гарантира демократичният характер на процеса на участие в създаването на европейското законодателство с убеждението, че териториалните власти, като носители на интересите на всички социално-икономически категории, следва да се ползват, в сравнение с големите корпорации, с приоритетно внимание от страна на институциите на ЕС, включително и в консултациите;

11. оценява особено положително новата платформа „Lighten the Load — Have Your Say“ („Облекчете товара — споделете мнението си“) и ангажимента на Комисията да разшири нейните функции и услуги. Отбелязва, че откритите онлайн консултации, макар че могат да поставят в благоприятна позиция организиранияте групи и участниците с развити компютърни умения, често действат ограничително по отношение на вида и обхвата на внесеното предложение; поради тази причина не бива да се изключват традиционните методи на комуникация с Комисията извън платформата;

12. предлага да се използват алтернативни инструменти за целенасочена консултация (конференции, експертни групи, работни срещи, срещи със заинтересовани страни), тъй като така се осигурява участието на пряко засегнатите страни и се насърчава Комисията да разшири техния формат и употреба (въвеждане на целеви групи, групи ползватели, групи за тестване и др.);

13. обръща внимание, че публичните изслушвания не бива да представляват заместител, а само допълнение към заложените в член 154, параграф 2 от ДФЕС консултации със социалните партньори;

14. тъй като консултативният процес е пряко зависим от представителността на участниците и от качеството на техния принос, провежданите практически консултации трябва да улесняват участието на пряко засегнатите страни и разпространението на информация относно процеса на вземане на решения, особено относно законодателни разпоредби с изключително технически характер, изискващи сериозни познания;

15. отбелязва необходимостта поне основните текстове да бъдат превеждани на всички официални езици на ЕС на всеки етап от консултациите, тъй като това би улеснило участието на повече заинтересовани страни и граждани в процеса;

16. призовава Комисията да осигури по-голяма прозрачност по отношение на използването на експертни групи, на това кога и в кои области на политиката ще бъдат използвани тези групи и кой е представен в тях, както и преди всичко по отношение на процедурата за подбор, прилагана от Комисията при създаването на експертни групи;

17. припомня, че — както беше отбелязано и в неотдавнашното становище на КР относно REFIT (CIVEX-V-040) — са необходими подобрения по отношение на процеса на консултации, включително предоставяне на по-подходяща обратна информация, по-добра видимост на процеса и необходимост да се положат повече усилия за количествено изразяване на резултатите. Призовава Комисията да вземе предвид препоръките на КР при следващата процедура;

18. отбелязва, че участието на местните и регионалните власти, заинтересованите страни или гражданите в консултациите — посредством техните институционални представители като КР и ЕИСК, които трябва ясно да се разграничават от другите заинтересовани страни — ще допринесе за постигането на целта за по-добро регулиране, по-специално поради факта, че често времето е ограничено и е по-лесно да се получи обратна връзка от горепосочените колективни органи, които разполагат с всеобхватни мрежи. Тяхното активно и значимо участие в процеса на добро регулиране е необходима предпоставка за постигане на качествени резултати;

19. посочва, че за да се постигне целта на партньорството, както и по-добро и по-ефективно законодателство, би трябвало да се определят няколко оперативни насоки, които да се прилагат при проверката на принципа на субсидиарност при подготовката на нови законови разпоредби;

#### **Оценки на въздействието през целия законодателен цикъл**

20. приветства ангажимента на Комисията за засилен контрол чрез оценки на въздействието през целия законодателен цикъл;

21. предлага Комисията, в интерес на прозрачността и повишаването на отчетността, да публикува всички предварителни оценки на въздействието, дори и за инициативите, които не се превръщат в законодателни предложения; публикуването на оценки на въздействието от етапа на създаване в началото на процеса на изготвянето на политиките се счита за добра първа стъпка за осигуряване на обратна информация и изтъкване на опасенията относно субсидиарността;

22. оценява ползата от многостранните оценки на въздействието, които не се ограничават само до икономическото измерение, а обхващат и опазването на околната среда, природата, защитата на потребителите, здравето и труда, както и социалната закрила и трудовото право, и включват както възможността за нерегулиране, така и — при регулирането — анализ на последиците от гледна точка на гарантирането на основните принципи на ЕС и въздействието върху социалното и териториалното сближаване;

23. по-специално подчертава необходимостта от извършване на оценка на териториалното въздействие за всеки нов или втори законодателен акт. Със своето ноу-хау КР ще допринесе активно за тази цел, включително чрез своите платформи и мрежи, които осигуряват добър достъп до регионалните и местните власти. Следвайки ангажимента на Комисията за „запазване на конкурентоспособността на ЕС и устойчивостта на развитието му“<sup>(1)</sup>, отправя искане да се следи и въздействието върху конкурентоспособността и устойчивостта;

24. макар и да признава значението на МСП като двигател на растежа на ЕС, изразява съжаление относно недостатъчното старание при анализа на въздействието на законодателството, по-специално що се отнася до намаляването на административната тежест за местните и регионалните власти, чието задължение е да прилагат по-голямата част от законодателството на ЕС;

25. счита, че модернизирването на законодателството трябва да е в съответствие с достиженията на европейското право за гарантиране на ценностите на ЕС. С оглед на това изтъква факта, че при изпълнението на Програмата за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT) трябва да се спазват високите стандарти на ЕС в социалната и екологичната сфера и да се постигне целта за задълбочаване на единния пазар. Припомня, че целта на програмата REFIT не е дерегулиране, а по-добро и по-ефективно регулиране посредством намаляване на излишната административна тежест, по-добра взаимовръзка между средствата и целите и възможно най-голямо участие на засегнатите страни във вземането на решения;

26. настоява, че при извършването на оценки на въздействието за възлагането им следва да се разчита в по-малка степен на външни консултанти, особено по въпроси от пряко местно и регионално значение. Вместо това КР и представителните органи на местните и регионалните власти са в по-добра позиция да предоставят данни за положението на място;

---

<sup>(1)</sup> COM(2015) 215 final, параграф 3.1.

27. конкретно по въпроса за МСП отбелязва, че при изключенията от общото правило трябва да се търси подходящ баланс между ползата за бенефициерите и защитата на общия европейски интерес и не трябва да се създава опасност от подкопаване на високите стандарти на защита (на работниците и околната среда);

28. призовава за разработването на по-структурирана форма на консултации с представители на местните и регионалните власти на предзаконодателния етап, при което може да се черпи вдъхновение от съществуващата методология на европейския социален диалог, който включва Комисията и социалните организации в подготовката на законодателството на ЕС, което пряко ги засяга;

29. оценява положително заявеното от Комисията намерение да проучи възможността за опростяване на разпоредбите, свързани с общата селскостопанска политика и европейските структурни и инвестиционни фондове, и отново отправя предложение да се проверява пригодността на законодателството в съответните области за местните и регионалните власти, като например градоустройствената политика, законодателството в областта на околната среда, транспортния сектор, както и за предприемане на мерки за намаляване на административната тежест в области като предоставянето на лицензи и разрешителни;

30. отбелязва, че програмата REFIT може да допринесе за подобряване на съотношението разходи/ползи не само за предприятията, но и за местните и регионалните власти, като освободи човешки и финансови ресурси и настръчи конкурентоспособността на ЕС;

#### **Ролята на КР**

31. счита, че благодарение на постоянния си характер и състава си новият Комитет за регулаторен контрол с разширен мандат отчасти обръща внимание на изразените от КР опасения относно ефективността на този орган и настоява, че като се зачита независимостта на Комисията като институцията, представляваща общия интерес, в идеалния случай Комитетът за регулаторен контрол би могъл да е съставен от независими външни експерти, каквато е практиката за подобни органи в някои държави членки;

32. подчертава, че поне един от външните експерти на Комитета за регулаторен контрол следва да има опит в управлението и администрацията на местно/регионално равнище;

33. приветства решението на Комисията да включи представител на КР в новата платформа REFIT в отговор на отправеното от КР искане. Въпреки това отново отбелязва, че институционалната роля на Комитета не трябва да се бърка с ролята на други заинтересовани страни, които участват в платформата;

34. припомня, че в Договорите се признават местното и регионалното измерение на принципа на субсидиарност, както и ролята на КР, и призовава за включване на Комитета на регионите в новото Междуйнституционално споразумение за по-добро регулиране. Отново изразява загриженост относно степента на консултиране с местните и регионалните власти при изготвянето на политиките на ЕС, както и относно предоставянето на пълна и навременна информация, която да им позволява да изразяват позициите си. Някои членове на Европейския парламент призоваха за по-голямо участие на КР с неговите експертни познания и опит на ранен етап в подготовката на законодателството;

35. приветства факта, че платформата REFIT се формира чрез открита процедура. Въпреки това Комитетът на регионите настоява адресатите на тази открита процедура да се разширят, така че изрично да се позволява на представители на европейски и национални организации на местните и регионалните власти директно да кандидатстват и да бъдат представлявани в нея;

36. призовава генералните дирекции на Комисията и съзаконодателите да признаят ролята на КР и неговите членове като институционален партньор и да провеждат по-активни консултации както с КР, така и с местните и регионалните власти, когато изготвят оценка на въздействието;

#### **Доброто регулиране изисква активното участие на всички равнища на управление**

37. отбелязва нееднаквото прилагане на процедурите за по-добро регулиране от страна на държавите членки. Вследствие на това не може да се направи разлика между въздействието на законодателството на ЕС, което се дължи на начина на изпълнение на разпоредбите, и въздействието, което произтича пряко от това законодателство, и е трудно да се извърши цялостно проследяване на жизнения цикъл на законодателните актове;

38. призовава държавите членки да откликнат на призива на Комисията за подобряване на изпълнението на процедурите за добро регулиране както в Съвета, така и в националните администрации;

39. призовава заинтересованите държави членки да гарантират прилагането на национална процедура на консултации по въпросите на законодателството на ЕС, в която от ранен етап и във всички фази да се включат местните и регионалните власти, включително посредством своите национални организации. Тези власти разполагат с всеобхватни технически и експертни знания и опит в прилагането на законодателството;

40. призовава Комисията да проучи причините, които водят до забавено или неправилно прилагане на законодателството на ЕС от страна на държавите членки, и да потърси решения на този важен проблем, включително като аргументира избора между директива и регламент, и да активизира усилията си, като укрепи механизмите за подпомагане, контрол и прилагане;

41. подчертава, че транспонирането на директивите в националното законодателство е национален процес, към който трябва да се приспособят както националните, така и регионалните и местните административни разпоредби. Това изисква както достатъчно време, така и възможност за маневриране. КР счита, че намерението на Комисията да публикува планове за прилагане на законодателството и насоки, както и упражняването на контрол — не само върху формалното, но и върху практическото транспониране на разпоредбите в националното право — са стъпки в правилната посока;

42. отбелязва, че ако законодателството е просто, разбираемо и лесно за спазване и е придружено от подробна оценка на въздействието и пътна карта за прилагането му, това спомага за по-бързото му и ефективно транспониране в националното право и за спазването му на практика;

43. признава правото на страните да гарантират по-високи стандарти от предвидените в съответното законодателство на Съюза. Това обаче не следва да се обърква с практиката на така нареченото „свръхрегулиране“, при която държави членки прибавят допълнителни правни или административни изисквания в процеса на транспониране на законодателството на ЕС в националното законодателство. За широката общественост е важно да разбере кои точно задължения произтичат от ЕС и кои са следствие от свръхрегулиране от страна на държавите членки и затова Комитетът на регионите призовава държавите членки да посочат и ясно да аргументират всички приети от тях допълнителни разпоредби, когато транспонират законодателство на Съюза;

44. припомня, че съществуват различни определения за „свръхрегулиране“, изготвени от различни институции (КР<sup>(2)</sup>, Европейската комисия) и от други организации. Отново отправя предложение да бъде прието общо определение, което да гарантира правна яснота при транспонирането и прилагането на законодателството на ЕС и да даде възможност за извършване на сравнителен анализ между държавите членки;

45. подчертава необходимостта от своевременно, точно и ефективно транспониране на законодателството на ЕС в националното право;

46. приветства ангажмента на Комисията за щателен контрол на спазването на принципите на пропорционалност и субсидиарност в законодателните предложения и във връзка с това припомня, че ролята на КР и националните парламенти е институционално утвърдена;

47. припомня, че националните, регионалните и местните администрации отговарят за прилагането на редица разпоредби и закони, основаващи се на законодателството на ЕС, поради което е важно при прилагането на ново законодателство на ЕС да се следи то да може да се извършва гладко и възможно най-опростено в административно отношение, така че за съответните равнища на управление да не възникват излишна нужда от ресурси и допълнителни разходи при прилагането;

48. изразява съжаление, че пакетът за по-добро регулиране не подобрява оценката на спазването на принципа на субсидиарност, за да се гарантира, че решенията могат да се вземат на възможно най-ниското равнище на управление в съответствие с инструментариума на Комитета на регионите за оценка на субсидиарността;

#### **Качественото регулиране изисква засилено институционално сътрудничество**

49. отбелязва усещането за неучастие в процеса на вземане на решения в ЕС, което преобладава в много държави членки. Затова подчертава необходимостта от включване на местното и регионалното управление, които са равнищата най-близо до гражданите, в законодателния процес, както и колко е важно европейските институции да бъдат ръководени от принципи на прозрачност, отчетност и удобство за гражданите и предприятията;

<sup>(2)</sup> CIVEX-V-040, 30 май 2013 г.

50. предлага всички генерални дирекции на Комисията, Европейският парламент и Съветът да приемат и прилагат, доколкото е възможно, хармонизирани правила за оценка на въздействието на всички законодателни етапи, тъй като това ще допринесе за взаимното разбиране и за подобряване на качеството;

51. призовава съзаконодателите да откликнат на призива на Комисията да приемат възможно най-бързо новото междуинституционално споразумение и впоследствие да изпълняват произтичащите от него ангажменти, за да се даде тласък на процедурата за добро регулиране във всички европейски институции и да се насърчи прилагането на законодателството на ЕС от страна на гражданите;

52. подчертава, че тясното сътрудничество с ЕИСК в рамките на подкомитета за по-добро регулиране би било полезно за постигането на по-добра координация на позициите на гражданското общество и представителите на местните и регионалните власти;

53. счита, че оттеглянето на законодателни предложения, по които дълго време не е взето решение, би могло да допринесе за доброто европейско управление, но трябва да се използва предпазливо, за да не се превърне в средство за оказване на натиск върху съзаконодателите. Очевидно е, че съзаконодателите, в качеството им на компетентни органи, следва да разполагат с разумен период от време и с цялостната възможност да изразяват позициите си по набелязаните за оттегляне предложения;

54. изразява съгласие с предложението на Европейския парламент към Комисията да обмисли въвеждането на „клаузи за изтичане на срока на действие“ в законодателни инициативи с ограничен срок, стига така да не се създават „вратички“ в закона, както и на „клаузи за преразглеждане“ — в рамките на разумен срок след влизането в сила на мерките, — които да дадат възможност за оценка на вече прилаганите мерки. Комисията следва да насърчи държавите членки да въведат „клауза за изтичане на срока на действие“ и при оценката на националното законодателство, особено когато тя възпрепятства бързото транспониране на законодателството на ЕС;

55. констатира, че резултатите от законодателството следва да се анализират не само на етап предложение на Комисията, но и след внасянето на значителни промени от страна на съзаконодателите. Отбелязва обаче, че не може да се поставя под съмнение демократичната легитимност на законодателния процес и че тези оценки на въздействието не трябва да водят до ограничаване на възможността за маневриране, с която разполагат съзаконодателите, и следователно не подкрепя идеята да се извършват допълнителни оценки на въздействието в периода между приключването на преговорите и окончателното гласуване;

56. отбелязва, че никъде не се упоменават нито саморегулирането, нито съвместното регулиране като по-гъвкави процедури за сътрудничество между публичния и частния сектор, в един постоянно променящ се свят, в който законодателството понякога изостава от регулаторните нужди;

57. подчертава колко е важно да се диверсифицират консултациите и да се създадат стабилни мрежи за консултации и мониторинг на въпроси, които изискват специализирани знания, както и да се оползотворява експертният опит на участниците в консултацията и след приемането на законодателство, включително при контрола и мониторинга на прилагането;

58. счита за положителен факт, че Комисията иска да установи по-ясни критерии за това, кога ще използва делегирани актове и кога — актове за изпълнение. Положително е също така, че Комисията може да се консултира със заинтересованите страни, преди да представи предложения за делегирани актове; поради това призовава Комисията да прилага тази практика винаги, а не само тогава, когато вижда в нея добавена стойност;

**Качеството на законодателството ще зависи от реалната ангажираност на всички заинтересовани страни с изпълнението на програмата**

59. изразява увереност, че Комисията ще положи всички възможни усилия за пълно прилагане на предвидените в съобщението мерки, въпреки увеличаването на административната тежест и ангажирането на човешки ресурси, които може да се наложат;

60. изтъква необходимостта да се предотврати възникването на допълнителни закъснения в законодателния процес вследствие на нови процедури за добро регулиране;

61. подчертава задължението да се информира общественото мнение в държавите членки и да се популяризира процесът на консултации чрез мобилизиране на местните и регионалните власти, с цел да се повиши обществената осведоменост и да се засили участието на гражданите и заинтересованите страни, като същевременно се укрепи демократичният процес на вземане на решения;
62. поема ангажимента да информира местните и регионалните власти за новата процедура за по-добро регулиране с цел постигане на по-добри резултати и да допринася за по-доброто прилагане на законодателството на европейско, национално и регионално равнище.

Брюксел, 14 октомври 2015 г.

*Председател*  
*на Европейския комитет на регионите*  
Markku MARKKULA

---