Официален вестник на Европейския съюз

C 62

Издание на български език

Информация и известия

Година 62

15 февруари 2019 г.

Съдържание

I *Резолюции, препоръки и становища*

СТАНОВИЩА

Европейски икономически и социален комитет

538-а пленарна сесия на ЕИСК, 17.10.2018 г. – 18.10.2018 г.

2019/C 62/01 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предизвикателства и индустриални промени пред авиокосмическия сектор в ЕС“ 1

2019/C 62/02 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Европейски пакт за финансиране на борбата с изменението на климата“ (становище по собствена инициатива) 8

2019/C 62/03 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Стратегически тенденции в индустриалната политика до 2030 г. с оглед на засилването на конкурентоспособността и многообразието на промишлената база в Европа и съсредоточаването върху дългосрочните резултати в рамките на световните вериги за създаване на стойност“ (проучвателно становище по искане на австрийското председателство) 16

III *Подготвителни актове*

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

538-а пленарна сесия на ЕИСК, 17.10.2018 г. – 18.10.2018 г.

2019/C 62/04 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно а) Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива (ЕС) 2017/1132 във връзка с използването на цифрови инструменти и процеси в областта на дружественото право *(COM(2018) 239 final — 2018/0113 (COD))* и относно б) Предложение за директива за изменение на Директива (ЕС) 2017/1132 във връзка с презграничните преобразувания, сливания и разделяния *(COM(2018) 241 final — 2018/0114 (COD))* 24

BG

2019/C 62/05 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно а) Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Рамковата програма за научни изследвания и иновации „Хоризонт Европа“ и за определяне на нейните правила за участие и разпространение на резултатите *(COM(2018) 435 final — 2018/0224 (COD)* и б) Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за създаване на специфична програма за осъществяване на Рамковата програма за научни изследвания и иновации „Хоризонт Европа“ *(COM(2018) 436 final — 2018/0225 (COD)* . . 33

2019/C 62/06 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програма за единния пазар, конкурентоспособността на предприятията, включително малките и средните предприятия, и европейската статистика и за отмяна на регламенти (ЕС) № 99/2013, (ЕС) № 1287/2013, (ЕС) № 254/2014, (ЕС) № 258/2014, (ЕС) № 652/2014 и (ЕС) № 2017/826“ *(COM(2018) 441 final — 2018/0231 (COD)* 40

2019/C 62/07 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програма „Митници“ за сътрудничество в областта на митниците“ *[COM(2018) 442 final — 2018/0232 (COD)]* 45

2019/C 62/08 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на космическа програма на Съюза и на Агенция на Европейския съюз за космическата програма и за отмяна на регламенти (ЕС) № 912/2010, (ЕС) № 1285/2013 и (ЕС) № 377/2014 и на Решение 541/2014/ЕС“ *(COM(2018) 447 final — 2018/0236 (COD)* 51

2019/C 62/09 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно а) Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1206/2001 на Съвета от 28 май 2001 г. относно сътрудничеството между съдилища на държавите членки при събирането на доказателства по граждански или търговски дела *[COM(2018) 378 final — 2018/203 (COD)]* и относно б) Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1393/2007 на Европейския парламент и на Съвета относно връчване в държавите членки на съдебни и извънсъдебни документи по граждански или търговски дела („връчване на документи“) *[COM(2018) 379 final — 2018/204 (COD)]* 56

2019/C 62/10 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Програмата на ЕС за борба с измамите“ *(COM(2018) 386 final — 2018/0211 (COD)* 63

2019/C 62/11 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на инструмент за финансово подпомагане за оборудване за митнически контрол като част от Фонда за интегрирано управление на границите“ *(COM(2018) 474 final — 2018/0258(COD)* 67

2019/C 62/12 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейската централна банка, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — План за действие: Финансиране за устойчив растеж“ *[COM(2018) 97 final]* 73

2019/C 62/13 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд+, Кохезионния фонд, Европейския фонд за морско дело и рибарство, както и финансови правила за тях и за фонд „Убежище и миграция“, фонд „Вътрешна сигурност“ и инструмента за управление на границите и визите“ *[COM(2018) 375 final — 2018/0196 (COD)]* 83

2019/C 62/14 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно Европейския фонд за регионално развитие и относно Кохезионния фонд“ *[COM(2018) 372 final — 2018/0197 (COD)]* 90

2019/C 62/15 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно оповестяванията във връзка с устойчивите инвестиции и рисковете за устойчивостта и за изменение на Директива (ЕС) 2016/2341“ *(COM(2018) 354 final — 2018/0179 (COD)* 97

2019/C 62/16 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на рамка за насърчаване на инвестициите в устойчиво развитие“ *(COM(2018) 353 final — 2018/0178 (COD)* и относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) 2016/1011 по отношение на бенчмарковете за ниски въглеродни емисии и бенчмарковете за положително въздействие в областта на въглеродните емисии“ *(COM(2018) 355 final — 2018/0180 (COD)* 103

2019/C 62/17 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Съвета за изменение на Директива 92/83/ЕИО за хармонизиране на структурата на акцизите върху алкохола и алкохолните напитки“ *[COM (2018) 334 final — 2018/0173 (CNS)]* относно „Предложение за директива на Съвета за определяне на общия режим на облагане с акциз (преработен текст)“ *[COM (2018) 346 final — 2018/0176 (CNS)]* относно „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за компютъризиране на движението и контрола върху акцизните стоки (преработен текст)“ *[COM (2018) 341 final — 2018/0187 (COD)]* относно „Предложение за регламент на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 389/2012 относно административното сътрудничество в областта на акцизите, що се отнася до съдържанието на електронния регистър“ *[COM (2018) 349 final — 2018/0181 (CNS)]* 108

2019/C 62/18 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно ценните книжа, обезпечени с държавни облигации“ *[COM(2018) 339 final — 2018/0171 (COD)]* 113

2019/C 62/19 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програма „Фискалис“ за сътрудничество в областта на данъчното облагане“ *[COM(2018) 443 final — 2018/0233 (COD)]* 118

2019/C 62/20 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаването на Програмата за подкрепа на реформите“ *(COM(2018) 391 final — 2018/0213 (COD)* 121

2019/C 62/21 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаването на Европейска функция за стабилизиране на инвестициите“ *(COM(2018) 387 final — 2018/0212 (COD)* 126

2019/C 62/22 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програмата InvestEU“ *[COM(2018) 439 final — 2018/0229 (COD)]* 131

2019/C 62/23 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономическия и социален комитет и Комитета на регионите — Изграждане на по-силна Европа: ролята на политиките за младежта, образованието и културата“ *(COM(2018) 268 final)*, относно „Предложение за препоръка на Съвета относно насърчаването на автоматичното взаимно признаване на дипломите за висше образование и за завършен гимназиален етап на средно образование и на резултатите от периоди на учене в чужбина“ *(COM(2018) 270 final — 2018/0126 (NLE)*, относно „Предложение за препоръка на Съвета за висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст“ *(COM(2018) 271 final — 2018/0127 (NLE)* и относно „Предложение за препоръка на Съвета относно всеобхватен подход към преподаването и изучаването на езици“ *(COM(2018) 272 final — 2018/0128 (NLE)* 136

2019/C 62/24 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейския икономическия и социален комитет и Комитета на регионите: Ангажиране, свързване и овластяване на младите хора: нова стратегия на ЕС за младежта“ *(COM(2018) 269 final)* 142

2019/C 62/25 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение от Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — „Нова европейска програма за култура“ *(COM (2018) 267 final)* 148

2019/C 62/26 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет „Подобряване на защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, на равнището на ЕС“ *(COM(2018) 214 final)* и относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно защитата на лица, подаващи сигнали за нарушения на правото на Съюза“ *(COM(2018) 218 final)* 155

2019/C 62/27 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно Европейския социален фонд плюс (ЕСФ+)“ *(COM(2018) 382 final — 2018/0206 (COD)* 165

2019/C 62/28 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно защитата на бюджета на Съюза в случаите на широко разпространено незачитане на принципите на правовата държава в държавите членки“ *(COM(2018) 324 final — 2018/0136 (COD)* 173

2019/C 62/29 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програма „Права и ценности““ *(COM(2018) 383 final — 2017/0207 (COD)* и относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програма „Правосъдие““ *(COM(2018)384 final — 2017/0208 (COD)* 178

2019/C 62/30 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на фонд „Убежище и миграция“ *(COM(2018) 471 final — 2018/0248 (COD)* и относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на инструмент за финансово подпомагане за управлението на границите и за визите като част от Фонда за интегрирано управление на границите“ *(COM(2018) 473 final — 2018/0249 (COD)* 184

2019/C 62/31 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на фонд „Вътрешна сигурност“ *(COM(2018) 472 final — 2018/0250 (COD)* 189

2019/C 62/32 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на „Еразъм“: програма на Съюза в областта на образованието, обучението, младежта и спорта и за отмяна на Регламент (ЕС) № 1288/2013“ *(COM(2018) 367 final — 2018/0191 (COD)* 194

2019/C 62/33 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програмата „Европейски корпус за солидарност“ и за отмяна на [Регламента за Европейския корпус за солидарност] и Регламент (ЕС) № 375/2014“ *(COM(2018) 440 final — 2018/0230 (COD)* 201

2019/C 62/34 Становище на Европейския икономически и социален комитет отоносно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно намаляването на въздействието на определени пластмасови продукти върху околната среда“ *[COM(2018) 340 final — 2018/0172(COD)]* 207

2019/C 62/35 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на правила за подпомагане за стратегическите планове, които трябва да бъдат изготвени от държавите членки по линия на Общата селскостопанска политика (стратегическите планове по ОСП) и финансирани от Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) и от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР), и за отмяна на Регламент (ЕС) № 1305/2013 на Европейския парламент и на Съвета и Регламент (ЕС) № 1307/2013 на Европейския парламент и на Съвета“ *(COM(2018) 392 final — 2018/0216 (COD)*, относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно финансирането, управлението и мониторинга на общата селскостопанска политика и за отмяна на Регламент (ЕС) № 1306/2013“ *(COM(2018) 393 final — 2018/0217 (COD)* и относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на регламенти (ЕС) № 1308/2013 за установяване на обща организация на пазарите на селскостопански продукти, (ЕС) № 1151/2012 относно схемите за качество на селскостопанските продукти и храни, (ЕС) № 251/2014 за определяне, описание, представяне, етикетиране и правна закрила на географските указания на ароматизирани лозаро-винарски продукти, (ЕС) № 228/2013 за определяне на специфични мерки за селското стопанство в най-отдалечените региони на Съюза и (ЕС) № 229/2013 за определяне на специфични мерки в областта на селското стопанство по отношение на малките острови в Егейско море“ *(COM(2018) 394 final — 2018/0218 (COD)* 214

2019/C 62/36 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програма за околната среда и действията по климата (LIFE) и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1293/2013“ *(COM(2018) 385 final — 2018/209 (COD)* . . 226

2019/C 62/37 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Решение № 1313/2013/ЕС относно Механизъм за гражданска защита на Съюза“ *(COM(2017) 772 final — 2017/0309 (COD)* 231

2019/C 62/38 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно повторната употреба на информацията в обществения сектор (преработен текст) и Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Към общо европейско пространство на данни““ *(COM(2018) 234 final — 2018/0111 (COD); COM(2018) 232 final)* 238

2019/C 62/39 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Европа в движение — Устойчива мобилност за Европа: безопасна, свързана, екологосъобразна“ *(COM(2018) 293 final)* 254

2019/C 62/40 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2008/96/ЕО относно управлението на безопасността на пътните инфраструктури“ *(COM(2018) 274 final — 2018/0129 (COD)* 261

2019/C 62/41 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на среда за европейско морско обслужване на едно гише и за отмяна на Директива 2010/65/ЕС“ *(COM(2018) 278 final — 2018/0139(COD)* и относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно електронната информация за товарни превози *(COM(2018) 279 final — 2018/0140(COD)* 265

2019/C 62/42 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно оптимизирането на мерките за постигане на напредък по осъществяването на трансевропейската транспортна мрежа“ *(COM(2018) 277 final — 2018/0138 (COD))* 269

2019/C 62/43 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите — По пътя към автоматизираната мобилност: стратегия на ЕС за мобилността на бъдещето“ *(COM(2018) 283 final)* 274

2019/C 62/44 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно етикетирането на гуми по отношение на горивната ефективност и други съществени параметри и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1222/2009“ *(COM(2018) 296 final — 2018/0148/(COD)* 280

2019/C 62/45 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на стандарти за емисиите на CO_2 от нови тежкотоварни превозни средства“ *(COM(2018) 284 final — 2018/0143(COD)* и относно „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 96/53/ЕО на Съвета по отношение на срока за прилагането на специалните правила относно максималната дължина на кабини с подобрени аеродинамични характеристики, енергийна ефективност и безопасност“ *(COM(2018) 275 final — 2018/0130 (COD)* 286

2019/C 62/46 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програмата „Цифрова Европа“ за периода 2021—2027 г.“ *(COM(2018) 434 final — 2018/0227 (COD)* 292

2019/C 62/47 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 391/2009 с оглед на оттеглянето на Обединеното кралство от Съюза“ *(COM(2018) 567 final — 2018/0298 (COD)* 298

2019/C 62/48 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 1316/2013 с оглед на оттеглянето на Обединеното кралство от Съюза“ *(COM(2018) 568 final — 2018/0299 (COD)* 301

2019/C 62/49 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за преустановяване на сезонните промени на часовото време и за отмяна на Директива 2000/84/ЕО“ *(COM(2018) 639 final — 2018/0332 (COD)* 305

2019/C 62/50 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 1303/2013 по отношение на средствата за икономическо, социално и териториално сближаване и за поправка на посочения регламент по отношение на средствата по цел „Инвестиции за растеж и работни места“ *(COM(2018) 498 final — 2018/0265 (COD)* 308

2019/C 62/51 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Изменено предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на рамка за оперативна съвместимост между информационните системи на ЕС (граници и визи) и за изменение на Решение 2004/512/ЕО на Съвета, Регламент (ЕО) № 767/2008, Решение 2008/633/ПВР на Съвета, Регламент (ЕС) 2016/399, Регламент (ЕС) 2017/2226, Регламент (ЕС) 2018/XX [Регламента за ETIAS], Регламент (ЕС) 2018/XX [Регламента за ШИС в областта на граничните проверки] и Регламент (ЕС) 2018/XX [Регламента за eu-LISA]“ *(COM(2018) 478 final — 2017/0351 (COD)* и относно „Изменено предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на рамка за оперативна съвместимост между информационните системи на ЕС (полицейско и съдебно сътрудничество, убежище и миграция) и за изменение на [Регламент (ЕС) 2018/XX [Регламента за Евродак],] Регламент (ЕС) 2018/XX [Регламента за ШИС в областта на правоприлагането], Регламент (ЕС) 2018/XX [Регламента за ECRIS-TCN] и Регламент (ЕС) 2018/XX [Регламента за eu-LISA]“ *(COM(2018) 480 final — 2017/0352 (COD)* 309

2019/C 62/52 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно Европейска агенция за контрол на рибарството (кодифициран текст)“ *(COM(2018) 499 final — 2018/0263(COD))* 310

2019/C 62/53 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за решение на Съвета относно асоциирането на отвъдморските страни и територии към Европейския съюз, включително отношенията между Европейския съюз, от една страна, и Гренландия и Кралство Дания, от друга страна („Решение за отвъдморско асоцииране“)“ *(COM(2018) 461 final)* 311

2019/C 62/54 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Икономическата политика на еврозоната (2018 г.) (допълнение към становище)“ *(COM(2017) 770 final)* 312

I

(Резолюции, препоръки и становища)

СТАНОВИЩА

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

538-А ПЛЕНАРНА СЕСИЯ НА ЕИСК, 17.10.2018 Г. – 18.10.2018 Г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предизвикателства и индустриални промени пред авиокосмическия сектор в ЕС“

(2019/C 62/01)

Докладчик: **Thomas KROPP**

Съдокладчик: **Enrico GIBELLIERI**

Решение на Пленарната асамблея	15.2.2018 г.
Правно основание	член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентен орган	Консултативна комисия по индустриални промени (CCMI)
Приемане от CCMI	25.9.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	17.10.2018 г.
Пленарна сесия №	538
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	184/1/3

1. **Заключения и препоръки**

1.1. Необходимо е да се разработи **индустриална политика на ЕС за сектора на аеронавтиката**, която да позволи на аеронавтиката на ЕС да се конкурира при равни условия на фона на силната конкуренция от страна на утвърдените участници (по-специално САЩ), а също и на нарастващата конкуренция от страна на новите участници (по-специално Китай). В тази връзка е необходимо да се създаде **„наблюдателница“ за аеронавтиката** на равнището на ЕС и аеронавтиката да се превърне в ключов елемент на икономическата дипломация и търговската политика на ЕС.

1.2. Налице са предизвикателства по отношение на **уменията**, включително гарантирането на възможността на високо специализираната застаряваща работна сила да сподели своя експертен опит и умения с по-младите служители; съществува необходимост от привличане в сектора на повече млади служители, притежаващи все по-търсените умения в областта на инженерството и ИКТ, както и спешна необходимост от повишаване на уменията на сегашните работници в областта на **цифровизацията**.

1.3. Необходимо е **научноизследователската дейност в областта на гражданското въздухоплаване** да остане първостепенен приоритет в Рамковата програма за научни изследвания и иновации „Хоризонт Европа“, чийто бюджет е увеличен в сравнение с „Хоризонт 2020“. В тази връзка следва да се гарантира продължаването на успешните технологични инициативи за намаляване на въздействието на емисиите върху околната среда чрез стартирането на „Чисто небе 3“ и SESAR 3.

1.4. Съществува спешна необходимост от внедряване на решенията, разработени в рамките на SESAR, и от изграждане на **Единното европейско небе (ЕЕН) след дискусии, продължили десетилетия**. Необходимо е да се инвестира в ефективен капацитет във въздуха и на земята с цел улесняване на растежа на въздухоплаването, като същевременно се намали въздействието му върху околната среда и се повишат равнищата на безопасност.

1.5. Съществува необходимост от засилване на международната роля на **Европейската агенция за авиационна безопасност (ЕААБ)** и от правила на ЕААБ, които да се основават в по-голяма степен на резултатите, за да се осигури възможност за по-ефективно внедряване на новите технологии по безопасен начин, както и равни условия на конкуренция за износителите от ЕС.

1.6. Необходимо е да са намерят решения за **ефективно споразумение след излизането на Обединеното кралство от ЕС**, което да обхваща митническия режим, регулаторните рамки, сътрудничеството в областта на научните изследвания и развойната дейност и трудовата мобилност. Следва с приоритет да започнат технически обсъждания, които да гарантират прилагането на мерки за смекчаване на последиците от изменението на климата.

1.7. Необходимо е да се постигне напредък по отношение на **скрининга на преките чуждестранни инвестиции** (ПЧИ) **в ЕС** с цел защита на критичните технологии за секторите на самолетостроенето и на услугите за поддръжка, ремонт и технически прегледи на ЕС.

1.8. Необходимо е да се гарантира непрекъснат социален диалог между работодателите, работниците и гражданското общество. Освен това съществува необходимост от **стартиране на секторен социален диалог** за аеронавтиката съгласно Решение 98/500/ЕО на Комисията.

2. **Общи бележки**

Аеронавтиката е един от **ключовите високотехнологични сектори на ЕС на световния пазар**. В сектора са заети пряко **500 000 души, които работят на висококачествени работни места** ([1]) (1 милион, като се добавят и непреките работни места) и той се състои от екосистема от големи и малки предприятия, които обхващат целия спектър на аеронавтиката.

Аеронавтиката на ЕС е технологичен лидер в своята област и понастоящем има пазарен дял от около една трета от световния пазар. Тази промишленост има положителен принос към търговския баланс на ЕС (**46 милиарда евро от износа на ЕС)** ([2]).

Обхват на становището

Отбраната и космосът не са разгледани изрично в настоящото становище. Въпреки това е важно да се отбележи приносът на аеронавтиката за тези сектори. Това включва стратегическата автономност на Европа чрез синергии в областта на технологиите и центрове за вземане на съвместни решения с отбранителните дейности.

Силата и глобалната водеща роля на аеронавтиката на ЕС е резултат от устойчиви стратегии и производствени дейности. Тази водеща роля не следва да се приема за даденост, тъй като секторът е изправен пред много предизвикателства:

1) **ожесточената конкуренция** от страна на утвърдени и нови участници, които получават значителна подкрепа от своите правителства;

2) **пренасочването на икономическия растеж и мощ** на Изток, което представлява едновременно възможност и заплаха;

3) **оперативните предизвикателства** в краткосрочен план, като например излизането на Обединеното кралство от ЕС, бюджетните ограничения на ЕС и протекционистичните мерки в трети страни;

4) необходимостта аеронавтиката на ЕС да **запази позицията си на технологичен лидер**, по-специално в намалването на въздействието на емисиите върху околната среда;

5) липсата на последователна **индустриална политика на ЕС**;

6) необходимостта от последователна стратегия на ЕС за **скрининг на преките чуждестранни инвестиции**;

7) необходимостта от засилено международно присъствие на **Европейската агенция за авиационна безопасност** (ЕААБ);

([1]) *Източник:* ASD Facts and Figures („Факти и данни“ на Асоциацията на авиокосмическата и отбранителната промишленост).
([2]) *Източник:* ASD Facts and Figures („Факти и данни“ на Асоциацията на авиокосмическата и отбранителната промишленост).

8) необходимостта от **стимулиране на конкурентоспособността на сектора на услугите за поддръжка, ремонт и технически прегледи на ЕС**;

9) необходимостта да се гарантира, че бъдещата работна сила притежава необходимите за сектора **специализирани умения**, особено в областта на цифровизацията.

Конкретни бележки

3. **Предизвикателствата на световния пазар**

3.1. Настоящата водеща позиция на промишлеността на ЕС не следва да се приема за даденост. БВП на ЕС като част от световния БВП ще намалее с 30 % — от сегашните 17 % на 12 % ([3]).

3.2. Редица държави са разработили и прилагат широкообхватни стратегии за това как да се позиционират, как да използват своите кадри и как да си осигурят водеща позиция в световната верига за създаване на стойност в условията на автоматизация и пренасочване на икономическата мощ към Изтока.

3.3. Европа ще бъде изправена пред абсолютно различна конкурентна ситуация, която е пълна с възможности, ако успеем да увеличим максимално всички наши усилия и да вземаме смели решения. Тя обаче ще бъде пълна със заплахи, ако просто вземем за даденост своята водеща позиция.

4. **Подкрепа за промишлеността извън ЕС от страна на чужди правителства**

4.1. **Промишлеността на САЩ** (основните конкуренти на промишлеността на ЕС) продължава да се ползва от силна публична подкрепа от правителството на САЩ, включително на 34 различни агенции/министерства. Наборът от регулации, политики и инструменти, въведени през годините от администрациите на САЩ в подкрепа на тяхната гражданска аеронавтика, е широк и стимулира сектора на отбраната много ефективно, особено в областта на научните изследвания, технологиите и развойната дейност (включително федералните бюджетни средства за научноизследователски програми). Други утвърдени участници (Канада и Бразилия) също продължават да получават значителна подкрепа от своите съответни правителства чрез цялостна индустриална стратегия.

4.2. Освен утвърдените участници в гражданското въздухоплаване, няколко държави с бързо развиваща се икономика (Китай, Индонезия, Индия, Южна Корея, Филипините и др.) също засилват ангажимента си да подкрепят развитието на **национална конкурентоспособна аеронавтика** през следващите години.

4.3. Измежду тях Китай разполага с най-широкообхватната стратегия, която включва комбинация от централизирано планиране и държавни предприятия. Китайското правителство е определило развитието на национална гражданска аеронавтика като ключов приоритет в редица официални документи (на най-високо равнище), включително инициативата „Произведено в Китай 2025“. В настоящия петгодишен план на Китай се призовава за „пробиви в технологиите за двигателите в гражданското въздухоплаване“ и „ускоряване на научните изследвания в големи въздухоплавателни средства, хеликоптери, регионални реактивни самолети и общо въздухоплаване“. Важно да се отбележи също така, че китайската въздухоплавателна промишленост е държавна собственост и че китайската Комисия за национално развитие и реформи има възможността да одобрява всички покупки на въздухоплавателни средства от страна на китайските авиокомпании, което се използва за насърчаване на закупуването на произведени в страната реактивни пътнически самолети като COMAC C919 ([4]). Накрая, но не и по значение, с плана „Интернет плюс“ също така се създава партньорство между китайски технологични гиганти и традиционни отрасли, включително аеронавтиката.

5. **Стратегия на ЕС за промишлеността**

5.1. **Липсата на индустриална политика на ЕС** в подкрепа на аеронавтиката, съчетана с наличието на разпокъсан подход между институциите на ЕС и националните правителства, е ключово предизвикателство в контекста на променящата се конкурентна среда. Необходимо е да се разработи индустриална стратегия на ЕС за европейската аеронавтика, за да се гарантира нейната конкурентоспособност и постоянна водеща позиция на световния пазар на гражданското въздухоплаване.

5.2. Това изисква **стратегия и ангажимент на равнището на ЕС**, където всички заинтересовани участници на европейско, национално и междуправителствено равнище (включително Европейската комисия, Европейската служба за външна дейност, както и съответните агенции, като например ЕААБ и Евроконтрол, и съвместните технологични инициативи като SESAR и „Чисто небе“) да работят заедно за постигането на обща цел в подкрепа на конкурентоспособността на промишлеността на ЕС на световния пазар на гражданското въздухоплаване.

([3]) *Източник:* PWC.
([4]) *Източник:* RAND, „Chinese Investment in U.S. Aviation“ („Китайски инвестиции във въздухоплаването на САЩ“), 2017 г.

5.3. Необходим е ангажимент на равнището на ЕС, за да се предоставя **постоянна публична финансова подкрепа** за този ключов сектор, особено в областта на научните изследвания и иновациите, въз основа на дългосрочна пътна карта.

5.4. На равнището на Комисията следва да бъде изградена **„наблюдателница“ за аеронавтиката** с цел упражняване на наблюдение върху нетарифните бариери в ключови за аеронавтиката региони и оценяване на относителната конкурентоспособност на аеронавтиката на ЕС.

5.5. Въздухоплаването следва също така да се превърне в основен сектор за **икономическата дипломация и търговската политика на ЕС**, а влиянието на ЕС на международно равнище следва да бъде засилено, например в Международната организация за гражданско въздухоплаване (ИКАО).

6. **НИРД за подобряване на ефективността и намаляване на емисиите**

6.1. Двете основни европейски изследователски програми в областта на въздухоплаването — **„Чисто небе“** (по-екологични и по-ефективни технологии за въздухоплаването) и **SESAR** (научнотехническа, иновационна и развойна дейност в областта на управлението на въздушното движение), действат като катализатор за цялата верига за иновации в Европа.

6.2. Благодарение на своята дългосрочна пътна карта за технологиите и финансов ангажимент те са доказали своята **ефективност** и **добавена стойност** както за публичните органи, така и за веригата за иновации, най-вече в областта на: 1) проектирането, разработването, производството и експлоатацията на по-конкурентоспособни, безопасни и екологично устойчиви въздухоплавателни средства и системи за управление на въздушното движение; 2) създаването на голяма и ефективна научна и технологична общност на академични изследователи и предприятия — от големи предприятия до МСП, във всички държави от ЕС-28 и 3) създаването на изключителни опитни образци с реално въздействие върху програмите за въздухоплавателни средства и пазара.

6.3. Примерите за успехи на **„Чисто небе“** включват, наред с другото, летателните изпитвания на крило с ламинарен поток на опитния образец BLADE (който се отличава с намаление на триенето на крилата с 50 % и до 5 % по-малко емисии на CO_2) и обратно въртящ се открит ротор (който намалява потреблението на гориво и емисиите на CO_2 с около 30 %).

6.4. Най-добро свидетелство за успешните примери на **SESAR** са значителните резултати от инициативата: след тяхното внедряване 63-те създадени от SESAR решения следва да предлагат 34 % увеличение на капацитета на въздушното пространство и намаляване с 30 % на разликите в полетното време, което означава намаляване на закъсненията за всички полети в ЕС и спазване на графика за 95 % от полетите, както и намаляване с 2,3 % на разхода на гориво и на емисиите за всеки полет.

6.5. В рамките на **„Хоризонт Европа“** гражданското въздухоплаване следва да остане първостепенен приоритет и бюджетът за него следва да бъде увеличен в сравнение с настоящото финансиране по „Хоризонт 2020“. Научните изследвания и иновациите са живителната сила на аеронавтиката на ЕС, като дългият научноизследователски цикъл на аеронавтиката изисква споделяне на риска между публичния и частния сектор чрез финансиране с безвъзмездни средства въз основа на дългосрочен ангажимент за разработване на пътни карти за научни изследвания. Това е от съществено значение за конкурентоспособността на аеронавтиката на ЕС. Ето защо двете съвместни технологични инициативи („Чисто небе“ и SESAR) следва да бъдат запазени. В контекста на Механизма за свързване на Европа (МСЕ) финансирането следва да остане основен приоритет за ускоряване и насърчаване на внедряването на технологии, разработени в рамките на „Чисто небе“ и SESAR.

6.6. Гражданското въздухоплаване има доказани резултати в **намаляването на своето въздействие върху околната среда**. Новите поколения въздухоплавателни средства обикновено намаляват емисиите с 15–20 %. Световната гражданска въздухоплавателна промишленост стана първият сектор в света, който договори широкообхватен подход за намаляване на своите емисии. Той се основава на „стратегията от четири стълба“ — технологии, операции, инфраструктура и глобална, основана на пазара мярка.

6.7. Продължаването на **подкрепата от ЕС за научните изследвания и иновациите** е от решаващо значение, за да се гарантира постигането на допълнителен напредък в намаляването на екологичния отпечатък на гражданското въздухоплаване (технологичен стълб), тъй като над 70 % от всички научноизследователски дейности са свързани с екологични цели.

6.8. В инициативата Flightpath 2050 на **Консултативния съвет за въздухоплавателни изследвания в Европа** е определена целта до 2050 г. технологиите и процедурите да осигурят възможност за намаление със 75 % на емисиите на CO_2 на пътникокилометър, намаление с 90 % на емисиите на NOx и намаление с 65 % на доловимите шумови емисии от летящите въздухоплавателни средства (тези цели се отнасят до възможностите на типичните нови въздухоплавателни средства през 2000 г.).

6.9. Освен това **въздухоплавателните средства следва да се движат с нулеви емисии при рулиране**, а въздушните превозни средства следва да бъдат проектирани и произведени така, че да могат да бъдат рециклирани. Европа следва да се утвърди също така като център за високи постижения за устойчиви алтернативни горива, включително горива за въздухоплаването, въз основата на силна европейска енергийна политика.

6.10. Европа следва да бъде начело в **изследването на атмосферата** и да играе водеща роля при формулирането на изведен като приоритет план за действие за околната среда и създаването на световни екологични стандарти. Въпреки че е постигнат значителен напредък по „Хоризонт 2020“, в рамките на „Хоризонт Европа“ следва да се засили темпото на научните изследвания и иновациите, включително електрификацията и хибридизацията на въздухоплавателните средства.

7. **Цифровизация**

7.1. Цифровизацията (включително цифровата инфраструктура, необходима за новите автоматизирани летящи платформи), автоматизацията, технологиите за виртуална и разширена реалност също ще бъдат основен приоритет за научните изследвания в областта на аеронавтиката. Заедно с необходимостта от по-нататъшно подобряване на безопасността на въздухоплаването и необходимостта от продължаване на работата по намаляване на екологичния отпечатък на въздухоплаването те ще определят пътната карта за научните изследвания и иновациите за SESAR 3 и „Чисто небе 3“.

7.2. Внедряването на **решенията на SESAR** следва да се ускори, като изграждането на **единното европейско небе** е от решаващо значение, за да се гарантира ефективното внедряване в рамките на ЕС.

8. **Европейска агенция за авиационна безопасност (ЕААБ)**

8.1. **Засилването на международната роля за ЕААБ** е от ключово значение за аеронавтиката на ЕС (включително за сектора на услугите за поддръжка, ремонт и технически прегледи), за да може тя да е на равнището на силната международна роля, която Федералната авиационна администрация на САЩ изпълнява непрестанно при насърчаването на американската въздухоплавателна промишленост на пазарите в трети държави.

8.2. На ЕААБ следва да се позволи да открие **повече офиси в трети държави**, които да играят основна роля за поддържане на европейските регулации за безопасност, стандарти и политики за сертифициране и за гарантиране на възможността на европейската промишленост да се конкурира в условия на равнопоставеност на ключови експортни пазари чрез ежедневен контакт с органите за гражданско въздухоплаване на третите държави и избягване на техническите пречки пред валидирането на европейските продукти на тези експортни пазари.

8.3. **Двустранните споразумения за авиационна безопасност** между **ЕС** и трети държави следва да бъдат разширени, за да се намали дублиращият се надзор на безопасността по отношение както на сертифицирането на типа/първоначалния сертификат за летателната годност, така и на непрекъснатата летателна годност/поддръжката.

8.4. На последно място, но не и по значение, подробните правила на ЕААБ следва да се основават в по-голяма степен на резултатите, като се използват за основа стандартите в сектора, за да се осигури възможност за безопасно внедряване на нови технологии по по-ефективен и по-бърз начин. В този контекст следва да бъде приветствано договореното неотдавна преразглеждане на основния регламент за ЕААБ (преразглеждане на Регламент (ЕО) № 216/2008).

9. **Инфраструктура**

9.1. За аеронавтиката на ЕС е от полза и доброто състояние на **по-широкото гражданско въздухоплаване на ЕС** (т.е. авиокомпании, оператори на хеликоптери, оператори на малки бизнес самолети и други ползватели на въздушното пространство), тъй като допълнителният растеж за ползвателите на въздушното пространство води до необходимост от повече въздухоплавателни средства и съответни технологии.

9.2. Ето защо в тази връзка е от ключово значение да се продължат **инвестициите в безопасна и ефективна от гледна точка на разходите** наземна и въздушна **инфраструктура**, като същевременно се избягват прекомерно високите летищни такси.

9.3. Поради това приветства **стратегията на ЕС в областта на въздухоплаването**, тъй като тя включва набор от инструменти за повишаване на конкурентоспособността на по-широкото гражданско въздухоплаване на ЕС, включително преразглеждане на основния регламент за ЕААБ, стратегия за гарантиране на водещата роля на ЕС на нововъзникващия пазар на граждански дистанционно управлявани въздухоплавателни системи и автоматични системи за управление на движението, както и други предложения, които засягат конкурентоспособността на въздухоплавателната промишленост (преразглеждане на Регламент (ЕО) № 868/2004 и евентуално преразглеждане на Директивата на ЕС за летищните такси).

9.4. Преразглеждането на **Регламент (ЕО) № 1008/2008** (Общи правила за извършване на въздухоплавателни услуги в Общността) също следва да се разглежда в този контекст и да гарантира, че единният пазар ще остане адаптиран към бъдещите промени. Освен това предвид признатата необходимост от допълнително консолидиране във въздухоплавателната промишленост на ЕС трябва да се намери баланс между по-консолидираната въздухоплавателна промишленост и ползите за потребителите в ЕС от богатия избор на авиокомпании и ефективната конкуренция.

10. **Услуги за поддръжка, ремонт и технически прегледи**

10.1. Услугите за поддръжка, ремонт и технически прегледи също са важен сегмент от въздухоплавателната промишленост на ЕС, като допринасят както за създаването на работни места в ЕС, така и за износа на услуги за поддръжка, ремонт и технически прегледи. Ето защо стимулирането на **конкурентоспособността на сектора на услугите за поддръжка, ремонт и технически прегледи на ЕС** (услуги за поддръжка, ремонт и технически прегледи на авиокомпаниите, независими услуги за поддръжка, ремонт и технически прегледи и услуги за поддръжка, ремонт и технически прегледи, осигурявани от производителите на оригинално оборудване) също е от решаващо значение, за да може промишлеността да продължи да създава работни места и да завладява нови пазари.

10.2. Използването на **големи информационни масиви** и **нови технологии** за услуги за поддръжка, ремонт и технически прегледи също ще бъде важен елемент, на който трябва да се обърне внимание в програмите за научни изследвания и иновации.

11. **Преки чуждестранни инвестиции (ПЧИ)**

11.1. **Предложението на Комисията на ЕС за скрининг на ПЧИ** (COM(2017) 487) ще подобри обмена на информация и оценката на въздействието, ще увеличи траснационалната прозрачност, но окончателните решения ще продължат да се вземат на национално равнище. Предложението включва също така извършване на скрининг от Комисията на ЕС на основания, свързани със сигурността или обществения ред, в случаите, които могат да се отразят върху проекти или програми от интерес за ЕС.

11.2. Това предложение на Комисията следва да бъде **приветствано като първа стъпка**, тъй като е от изключително значение не само във връзка с преките чуждестранни инвестиции в самия сектор и неговата верига на доставки, но и във връзка с критичните технологии за производство в ЕС (автоматизация, виртуален интелект, големи информационни масиви и киберпространство).

12. **Излизане на Обединеното кралство от ЕС**

Европейската аеронавтика е **напълно обединена**, тъй като множество компоненти многократно пресичат националните граници преди окончателното сглобяване. Веригата за доставки се състои от множество големи, средни и малки дружества, които следват принципа доставките да се осъществяват точно в нужния момент.

Единният пазар и **митническият съюз** са от ключово значение, тъй като намаляват административната тежест и бюрокрацията за промишлеността, като по този начин минимизират разходите.

ЕС-27 и Европейският парламент ясно заявиха, че ще **защитават целостта на единния пазар**, включително четирите свободи и правомощията на Европейския съд и няма да бъде отдавано предпочитание на нито един сектор.

Правителството на Обединеното кралство даде да се разбере, че ще бъде трета държава от **29 март 2019 г.**

12.1. Сценарият за излизане на Обединеното кралство от ЕС без споразумение трябва да се избегне, тъй като той би бил особено неблагоприятен за конкурентоспособността на европейската аеронавтика в световен мащаб и би изложил на риск хиляди работни места от двете страни на Ла Манша. Необходимо е да са намерят решения за ефективно споразумение след излизането на Обединеното кралство от ЕС, което да обхваща:

— уреден митнически режим, включващ контрол върху износа на изделия с двойна употреба;

— запазване на членството в ЕААБ и ECHA (REACH);

— научни изследвания в областта на гражданската аеронавтика: продължаване на сътрудничеството в рамките на съвместни технологични инициативи;

— възможността за трансгранична мобилност на висококвалифицирани работници.

Следва с приоритет да започнат технически обсъждания на регулаторната среда, обхващаща ЕААБ и ECHA, които да гарантират прилагането на мерки за смекчаване на последиците с цел свеждане на потенциалните смущения до минимум.

Националните правителства трябва да предоставят ясни насоки, за да помогнат на своите предприятия да се подготвят за всички потенциални промени, причинени от излизането на Обединеното кралство от ЕС, с свеждане на смущенията до минимум.

13. **Умения**

13.1. Запазването на успеха на въздухоплавателната промишленост на ЕС до голяма степен зависи и от нейната способност да **привлича квалифицирана работна сила**. В контекста на **застаряващата работна сила** и **новите технологични предизвикателства** (цифровизация, автоматизация, киберсигурност, четвърта индустриална революция) това изисква цялостна стратегия на ЕС за разработване на европейски програми за образование и обучение, в центъра на които да бъдат поставени ученето през целия живот и предоставянето на висококачествено обучение.

13.2. На национално равнище държавите членки се насърчават да популяризират предметите от **областта на НТИМ**, особено за момичетата от ранна възраст, както и участието в програмите „**Еразъм+“**.

13.3. Следва да се разработи **гъвкав процес на преход** между света на труда и света на образованието (учене в процес на работа, качествени стажове и специфични за секторите обучителни инициативи) и в случай на необходимост МСП би трябвало да получават допълнителна подкрепа.

13.4. Като отчита тези значителни и специфични социални предизвикателства, аеронавтиката на ЕС би могла да се възползва от **секторния социален диалог на равнище ЕС** (Решение 98/500/ЕО), за да даде възможност на социалните партньори да обсъдят конкретни въпроси.

Брюксел, 17 октомври 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Европейски пакт за финансиране на борбата с изменението на климата“

(становище по собствена инициатива)

(2019/C 62/02)

Докладчик: **Rudy DE LEEUW**

Решение на Пленарната асамблея	15.2.2018 г.
Правно основание	Член 29, параграф 2 от Правилника за дейността
Компетентна секция	„Земеделие, развитие на селските райони и околна среда“
Приемане от секцията	5.10.2018 г.
Дата на приемането на пленарна сесия	17.10.2018 г.
Пленарна сесия №	538
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	172/4/1

1. **Заключения и препоръки**

1.1. ЕИСК подкрепя решително Програмата на ООН за устойчиво развитие до 2030 г. и Споразумението за климата от Париж. Курсът, по който се движим обаче, би ни позволил в най-добрия случай да ограничим повишаването на температурата до 3 °C или повече, което е доста над предвиденото в Споразумението за климата от Париж.

1.2. Успоредно с това Европа се нуждае от нов стимул и нов проект, който да се основава на сътрудничеството и сближаването вместо на съревнованието и който да показва конкретната добавена стойност, която Европа може да донесе на гражданите и по-специално на младите хора. Сега е от съществено значение да се приеме настъпателна европейска политика и да се даде ясна насока на социално-икономическия модел, който искаме за днешния ден, но най-вече за бъдещите поколения.

1.3. Европа трябва да докаже, че е способна да осигури благоприятна среда за създаване на качествени работни места с добро възнаграждение и щадящи околната среда и да осигури подем на реална икономика в полза на всички европейски предприемачи, работници и граждани.

1.4. Въпреки това огромни капитали подхранват нови финансови балони, вместо да се влагат в реалната икономика, и институции като МВФ съобщават за вероятност от нова криза, още по-унищожителна от тази през 2008 г. ([1]).

1.5. Бъдещата многогодишна финансова рамка (за периода 2021—2027 г.) трябва да е от полза за икономическото развитие ([2]) и заетостта ([3]) и да позволи на ЕС да постигне своите цели и да допринесе за прехода към нисковъглеродна икономика до 2050 г.

1.6. На една мъртва планета няма да има нито живот, нито работа, нито предприемачество. Изменението на климата представлява възможност от гледна точка на създаването на качествени работни места и трябва да може да доведе до решение, което да е от полза за работодателите, работниците и гражданското общество. Забавянето на приспособяването или бездействието биха могли да увеличат значително общата цена на изменението на климата ([4]).

([1]) https://www.theguardian.com/business/2018/oct/03/world-economy-at-risk-of-another-financial-crash-says-imf; МВФ: Глобален финансов отчет за финансовата стабилност, октомври 2018 г.

([2]) Становище на ЕИСК относно „*Многогодишната финансова рамка*“, параграф 3.1.8 (прието на 19.9.2018 г., все още непубликувано в Официален вестник).

([3]) ЕИСК, „*Приоритети на секция ECO за 2018 г. и след това*“

([4]) ОИСР, *The Economic Consequences of Climate Change* („Икономическите последици от изменението на климата“), 2.9.2016 г.

1.7. Комисията, Европейската сметна палата и Световната банка посочват едни и същи суми: от 2021 г. в ЕС ще е необходимо да се инвестира равностойността на 1 115 милиарда евро годишно, за да се премине към действия и да се постигнат целите на Съюза до 2030 г. ([5]). В сумата от 1 115 милиарда евро се включва значителна част от настоящите инвестиции, които трябва да бъдат пренасочени към устойчивото развитие („целеви средства за екологосъобразни проекти“). Цената на бездействието би била 190 милиарда евро годишно (или 2 % от БВП на ЕС) ([6]).

1.8. В съответствие с позициите, защитавани от множество икономисти и политически фигури от гражданското общество ([7]), е важно да се насърчава и подпомага всеки проект, който може да обедини европейските сили в интерес на работниците, предприятията и всички европейски граждани. Това е целта на създаването на пакт за финансиране на борбата с изменението на климата за качествени работни места.

1.9. Пактът за финансиране на борбата с изменението на климата има за цел да пренасочи капиталите, които биха могли да доведат до нов финансов балон, към борбата с изменението на климата и реалната икономика. Той трябва да получи и ново финансиране, по-специално за малките и средните предприятия. Този пакт трябва да представлява нова пътна карта за постигане на водеща позиция на Европа и призив за създаване на интегриран план (в сътрудничество с Китай и Индия, които са основни действащи фактори в борбата с изменението на климата).

1.10. Според ЕИСК тази пътна карта ще трябва да обхваща всички аспекти на политиката за борба с изменението на климата: справедлив преход (мерки, които трябва да се предприемат за смекчаване на последиците от изменението, но и за компенсиране на понесените вреди и загуби) и реални политики за приспособяване към изменението на климата. Моделът на кръговата икономика трябва да бъде изведен като приоритет ([8]) във възможно най-голяма степен и правната му уредба да бъде усъвършенствана. Всичко това ще трябва да се финансира посредством целесъобразни бюджети с цел преориентиране на настоящите инвестиции (целеви средства за екологосъобразни проекти), и достъпни нови източници на финансиране.

1.11. Този преход би довел до необходимата трансформация на пазара на труда и би могъл да допринесе за създаването на висококачествени работни места в рамките на Европейския стълб на социалните права ([9]).

1.12. Развитието към устойчив обществен модел трябва да се съпътства от развитие в социалната сфера и да е налице план за действие за справедлив преход, така че никой да не бъде оставен „извън борда“.

1.13. Този преход предполага големи инвестиции в научноизследователска и развойна дейност (НИРД) и в иновации, за да бъдат стимулирани и подкрепяни новаторските проекти, отговарящи на таксономията на ЕС.

1.14. Целта е да не се повтарят грешките от миналото (субсидиране на горивата и свръхексплоатация на енергията от изкопаеми горива) и да се прекрати насърчаването под каквато и да е форма на проекти, които оказват отрицателно въздействие върху климата и/или противоречат на Споразумението за климата от Париж.

1.15. За да се постигнат целите на Парижкото споразумение, значителна част от инвестициите, които следва да се направят с цел борба с изменението на климата, трябва да се осъществяват от частния сектор, в допълнение към публичното финансиране.

1.16. Пактът изисква създаването на ясна и предвидима европейска политическа рамка в дългосрочен план, с цел да се обезпечи планирането на инвестициите ([10]). Тази уредба ще трябва да бъде придружена от механизми за коригиране, прилагани на границите, за продуктите, които няма да бъдат обект на едни и същи социални и екологични стандарти.

1.17. Според ЕИСК и както посочва Комисията, е наложително да се установи **единна система за класификация (таксономия) на ЕС**, за да се запазят устойчивите проекти (и да се отхвърлят неустойчивите) и да се определят областите, в които инвестициите могат да окажат най-силно влияние. Европейският парламент подкрепя този подход и освен това предлага да се въведе „оценка за зелено финансиране“. Тази маркировка следва да се предоставя на инвестициите, които отговарят на таксономията на ЕС и на най-строгите стандарти за устойчивост, с оглед правилното насочване на инвестициите ([11]).

([5]) Европейска комисия, *Impact assessment accompanying the document „Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2012/27/EU on Energy Efficiency“* (Оценка на въздействието, придружаваща документа „Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2012/27/ЕС относно енергийната ефективност“) SWD(2016) 405 final/2, 6.12.2016 г., таблица 22 (сценарий EUCO30 — *източник:* модел PRIMES).
Европейска сметна палата, https://www.euractiv.fr/section/climat/news/la-cour-des-comptes-fustige-linefficacite-de-la-politique-climat-de-lue/.

([6]) Ciscar, M. и колектив, Climate Impacts in Europe — The JRC PESETA II Project („Климатичните въздействия в Европа — проектът PESETA II на Съвместния изследователски център“), 2014 г.

([7]) https://www.pacte-climat.eu/en/the-first-signatories-of-the-call/

([8]) Становище на ЕИСК относно *„Възможно преструктуриране на ОСП“* (ОВ C 227, 31.8.2017 г., стр. 70).

([9]) Становище на ЕИСК относно *„Европейски стълб на социалните права“* (ОВ C 125, 21.4.2017 г., стр. 10).

([10]) Становище на ЕИСК относно *„Изграждане на коалиция за изпълнение на ангажиментите, свързани със Споразумението от Париж“* (ОВ C 389, 21.10.2016 г., стр. 20).

([11]) Доклад от 4 май 2018 г. [2018/2007(INI)] относно устойчивите финанси, докладчик: Molly Scott Cato.

1.18. Проектите, които следва да бъдат подкрепени, т.е. тези, които отговарят на целите за устойчиво развитие на ООН и които изискват значителни средства за иновации и научна и развойна дейност, трябва да се осъществяват чрез инструмент, който позволява да се визуализират различните източници на финансиране (сред които бъдещата многогодишна финансова рамка) и посредством различни действия:

— пренасочване на финансовите средства към устойчиви инвестиции посредством „целеви средства за екологосъобразни проекти“ и във връзка с това насърчаване на заемите от Европейската инвестиционна банка (ЕИБ), които имат оценка за зелено финансиране;

— използване на увеличаването на паричната маса на Европейската централна банка (ЕЦБ) като източник на финансиране;

— увеличаване на дела от Европейския фонд за стратегически инвестиции, посветен на борбата с изменението на климата, до 40 %;

— ЕС трябва да покаже амбиция, съответстваща на предизвикателството на борбата с изменението на климата; средно 40 % от общия му бюджет (МФР 2021—2027 г.) трябва да бъдат заделени за тази цел;

— увеличаване на съответния дял от Европейския кохезионен фонд над настоящите 20 %;

— мобилизиране на 3 % от пенсионните и осигурителните фондове;

— подкрепа за инвестициите на предприятията, особено на МСП, в областта на НИРД, като за тази цел трябва да се заделят 100 милиарда евро;

— спазване на ангажиментите за финансова помощ по отношение на южните държави, които участват в борбата с изменението на климата;

— въвеждане на действително задължителна клауза, свързана със Споразумението за климата от Париж, в търговските споразумения на ЕС.

2. **Въведение**

2.1. Съгласно член 3 от Договора за Европейския съюз ЕС трябва да насърчава устойчив растеж при зачитане на околната среда. Нуждата от спешни мерки по отношение на климата вече е издигната в абсолютен приоритет, в това число и за ЕИСК, и се налага като глобална рамка за действие както за публичните органи, така и за икономическите оператори, работниците и гражданите. Вследствие на това трябва да се организира и най-вече да се финансира обширен икономически, социален и екологичен преход ([12]).

2.2. Поради това в започналото наскоро обсъждане на бъдещата многогодишна финансова рамка на ЕС за периода 2021—2027 г. трябва да се включат, в хоризонтален план, свързаните с климатичните промени въпроси и да се постави акцент върху приоритетната цел за преход към по-устойчив свят.

2.3. Този преход би довел до необходимата трансформация на пазара на труда и би могъл да допринесе за създаването на висококачествени работни места в рамките на Европейския стълб на социалните права.

2.4. Европа има нужда от нов проект, за да утвърди добавената си стойност и да докаже, че е способна да осигури благоприятна среда за създаване на качествени работни места с добро възнаграждение и да осигури подем на реална и устойчива икономика в полза на всички.

2.5. Европа ще бъде част от решението, тъй като ще изиграе съществена роля в сравнение с останалите международни икономически участници, ако реши едновременно тройното социално, екологично и икономическо уравнение на устойчивото развитие.

2.6. В неотдавнашни проучвания на МВФ и ОИСР беше разкритикуван начинът, по който беше управлявана кризата от 2008 г. чрез приемането на икономически мерки, които принудиха физическите лица, предприятията и правителствата да предприемат бюджетни съкращения.

2.7. Необходими са повече инвестиции в НИРД, за да се преодолеят новите социално-икономически предизвикателства като енергийния преход, кръговата икономика и икономиката на сътрудничеството и по този начин да се предотврати спадът в качеството на работните места.

([12]) Становище на ЕИСК относно „*План за действие за устойчиво финансиране*“ (вж. стр. 73 от настоящия брой на Официален вестник).

2.8. Към финансовата и социалната криза се прибавят политическа криза или в някои страни силна политическа нестабилност и екологична криза.

2.9. В този смисъл борбата с изменението на климата е не само необходимост, но и възможност да поставим икономиките си на нова основа, да насърчаваме устойчив модел на растеж, да се борим по-ефективно с неравенствата и да укрепваме нашите демокрации.

3. **Констатации**

3.1. ЕИСК подкрепя решително Програмата на ООН до 2030 г., която се стреми да определи съвкупност от цели за устойчиво развитие с оглед изкореняване на бедността, защита на планетата, гарантиране на закрилата на правата на човека и на просперитет за всички. Приемането на тази програма бележи исторически преход към нов модел, който се бори с икономическите, социалните и екологичните различия чрез всеобщи и интегрирани действия.

3.2. Споразумението за климата от Париж предвижда в периода до 2100 г. затоплянето на климата да бъде удържано „твърдо под 2 °C над равнищата от прединдустриалния период“ и по възможност да „се продължат усилията за ограничаването му до 1,5 °C“. Според ООН обаче курсът, по който се движим, ще ни позволи в най-добрия случай да ограничим повишаването на температурата до 3 °C (или повече).

3.3. Изменението на климата има значителна човешка и финансова цена по-специално поради зачестяващите природни бедствия; от началото на 20 век горещините и покачването на нивото на водите са причинили смъртта на осем милиона души по света и разходи в размер на 7 000 милиарда щатски долара ([13]). Наблюдава се и увеличаване на броя на климатичните бежанци (250 милиона до 2050 г.). Съответно най-слабите са сред първите жертви на изменението на климата, което увеличава неравенствата. Според МВФ „задълбочаването на неравенствата застрашава устойчивия икономически растеж ([14])“.

3.4. Ако се запази статуквото, т.е. ако не бъдат предприети никакви мерки за приспособяване, очакваните изменения на климата до 2080 г. биха стрували на домакинствата в целия ЕС 190 милиарда евро годишно (само за разходите за застраховки, които включват щети, свързани с климата) при постоянни цени ([15]).

3.5. Макар да е постигнат напредък по отношение на финансирането на борбата със затоплянето и последиците от него, той не е достатъчен. Като политически приоритет трябва да се изведат устойчивото финансиране и икономика, по-специално посредством ясна, стабилна и стимулираща политическа рамка, която трябва да насърчава осъществяването на новаторски проекти, които имат висока добавена стойност и зачитат околната среда.

3.6. Европа все още не се е възстановила напълно от финансовата криза от 2008 г., а МВФ вече бие сигнал за тревога и посочва риск от още по-сериозна и всеобхватна криза в сравнение с тази от 2008 г. ([16]).

3.7. Според климатолога J. Jouzel и агронома P. Larrouturou, от сумата от 2 200 милиарда евро, генерирани от Европейската централна банка от 2015 г. насам, едва 11 % са били вложени в реалната икономика, а 89 % са захранили спекулативни операции и нов финансов балон ([17]). От своя страна ОИСР изброява близо 800 програми за разходи и данъчни облекчения, изпълнявани в 35-те държави — членки на организацията, и в шест големи бързо развиващи се икономики от Г-20 ([18]), които стимулират производството или потреблението на изкопаеми горива, което напълно противоречи на насоките, определени в Споразумението за климата от Париж.

3.8. Тази насоченост на финансирането, независимо дали е резултат на спекулативни операции или на заделяне на средства, което противоречи на целите на ЕС за борба с изменението на климата, струва скъпо на цялата европейска общност от икономическа, социална и екологична гледна точка.

3.9. Европейският парламент констатира, че многогодишната финансова рамка за периода 2014—2020 г. доказа, че не е в състояние да удовлетвори настоящите потребности. Освен това тя не предоставя решение и на поредица от кризи и нови предизвикателства (сред които селското стопанство, младежката заетост, устойчивите инвестиции или околната среда). Поради тази причина бъдещата финансова рамка трябва отсега нататък да обслужва голямата цел за борба с изменението на климата и чрез нея — създаването на качествени работни места.

([13]) Проучване на James Daniell, Институт за технологии в Карлсруе, април 2016 г.
([14]) https://blogs.imf.org/2017/02/22/the-imfs-work-on-inequality-bridging-research-and-reality/.
([15]) Ciscar, M. и колектив, Climate Impacts in Europe — The JRC PESETA II Project („Климатичните въздействия в Европа — проектът PESETA II на Съвместния изследователски център“), 2014 г.
([16]) https://www.theguardian.com/business/2018/oct/03/world-economy-at-risk-of-another-financial-crash-says-imf; МВФ: Глобален финансов отчет за финансовата стабилност, октомври 2018 г.
([17]) „Pour éviter le chaos climatique et financier“ („Избягване на климатичния и финансов хаос“) (P. Larrouturou и J. Jouzel — изд. Odile Jacob).
([18]) OECD Companion to the Inventory of Support Measures for Fossil Fuels 2015 (Доклад към описа на ОИСР за 2015 г. на мерките за подпомагане за изкопаемите горива).

4. **Възможности**

4.1. Ръководителите на водещите предприятия осъзнават възможностите, предлагани от изменението на климата. Много от тях считат, че предприятията трябва да бъдат част от решението, и подчертават, че онези, които са се възползвали от възможностите, появяващи се в нисковъглеродните сектори, биват възнаграждавани за това във все по-голяма степен.

4.2. Според предприемачите е възможно да бъдат създавани работни места и осъществявани иновации по пътя към просперираща нисковъглеродна икономика ([19]) и едновременно с това да бъдат реализирани печалби. Това придобива все по-голямо значение, тъй като „нулевите въглеродни емисии“ трябва да се постигнат действително до средата на века, за да се изпълни целта за ограничаване на затоплянето под 2 °C.

4.3. Един пакт за финансиране на борбата с изменението на климата трябва да допринесе за превръщането на необходимостта от реагиране на изменението на климата във възможност за преобразуване на европейската промишленост и създаване на нови предприятия. Следователно е важно да се направят значителни инвестиции в реалната икономика и в научноизследователската и развойната дейност, за да се създадат устойчиви и качествени работни места.

4.4. Вследствие на започналото неотдавна подобряване на икономиката в ЕС общото равнище на заетост се увеличи, а процентът на безработицата намаля. Силно безпокойство продължават да будят обаче дълготрайната безработица, все по-несигурната заетост, най-вече сред жените, както и младежката безработица. Преходът към устойчиво развитие би трябвало да позволи на динамичните и новаторски предприятия да се възползват от всички разкриващи се възможности и да допринасят доколкото е възможно за подобряване на положението с безработицата.

4.5. Поради тази причина е от съществено значение Европейският съюз да работи в сътрудничество с държавите членки за изработване на съгласувана стратегия за осигуряване на благоприятна среда за създаване на устойчиви и качествени работни места. Комисията трябва да проучи възможността при изчисляването на дълга ([20]) да бъдат изключвани публичните инвестиции, които допринасят за създаването на качествени работни места и за устойчива икономика, от полза за всички предприятия и работници.

4.6. ЕС насърчава сътрудничеството между държавите членки. Той подкрепя и оценява техните усилия главно в рамките на европейския семестър, насоките за заетостта и наблюдението на националните политики (съвместни доклади за заетостта, национални програми за реформи и специфични за всяка държава препоръки). Той трябва обаче да съумее да съчетае тези политики с целите и задачите, които подкрепят споделения просперитет на европейските предприемачи, работници и граждани.

4.7. По изчисления на ADEME ([21]) потенциалът за създаване на реална заетост във връзка с климата в Европа възлиза на между 5 и 6 милиона работни места до 2050 г., а според Европейската комисия до 2020 г. в сектора на енергията от възобновяеми източници могат да бъдат създадени 3 милиона работни места.

4.8. От своя страна Германската конфедерация на работодателите (BDI) съобщава, че би била в състояние да постигне целта за намаляване на емисиите на CO_2 с 80 % до 2050 г., ако разполага с 50 милиарда евро годишно в течение на този период.

4.9. Установено е увеличаване на работните места в еквивалент на пълно работно време в екологосъобразната икономика (от 2,8 милиона през 2000 г. на 4,2 милиона през 2014 г.). Някои сектори са много динамични: енергията от възобновяеми източници (1 милион работни места, създадени от 2000 г. досега: + 182 %) или управлението на отпадъците (от 0,8 милиона през 2000 г. на 1,1 милиона през 2014 г.: + 36 %).

4.10. От съществено значение е обаче МСП, както и кооперациите и най-малките организации, които присъстват на местно равнище, също да могат да стартират устойчиви проекти, както и приоритетно да им бъдат предоставяни финансови средства. Във връзка с това следва да се гарантира, че достъпът до финансиране не представлява препятствие за тях ([22]).

4.11. Освен това е важно да се възприеме многостепенен подход и да бъдат привлечени всички заинтересовани участници от публичния и частния сектор, така че да се насърчат и интегрират инициативи, планове и действия на мрежи от региони, градове и общности, ангажирани с борбата с изменението на климата и прилагането на Споразумението за климата от Париж, както посочва Европейският комитет на регионите в неотдавнашно свое становище ([23]).

([19]) Paul Polman, главен изпълнителен директор на Unilever, и Jean-Pascal Tricoire, главен изпълнителен директор на Schneider Electric и председател на Pacte mondial France, по повод на срещата на върха по въпросите на бизнеса и климата): http://www.businessclimatesummit.com/summit/2015/press-room

([20]) Становище на ЕИСК относно *„Финансиране на европейския стълб на социалните права“* (ОВ C 262, 25.7.2018 г., стр. 1).

([21]) Агенция по околната среда и управление на енергията на Франция.

([22]) Становище на ЕИСК относно „Пътят след Париж“ (ОВ C 487, 28.12.2016 г., стр. 24).

([23]) Становище на КР относно *„Финансирането на борбата с изменението на климата: основен инструмент за изпълнението на Парижкото споразумение“* (ОВ C 54, 13.2.2018 г., стр. 9).

4.12. Накрая, в пакта за финансиране на борбата с изменението на климата, който трябва да мобилизира цялата енергия и добра воля, както на участниците от публичния, така и на тези от частния сектор, трябва да се отчетат предложените от Комисията съпътстващи мерки, като например таксономията (класификацията), задължението за институционалните инвеститори да интегрират параметъра „устойчивост“, информацията за инвеститорите, рекалибрирането на собствения капитал на банките, засилването на прозрачността във връзка с публикуването на информация от предприятията и „оценките на ЕС за зелено финансиране“ (предложени от Европейския парламент).

5. **Различните източници на финансиране и действията, които трябва да бъдат предприети**

Преориентиране (целеви средства за екологосъобразни проекти) и нови източници на финансиране

5.1. По данни на Европейската комисия, които се потвърждават и от сумите, посочени от Европейската сметна палата, за борба с изменението на климата и последиците от него са необходими от порядъка на 1 115 милиарда евро годишно.

5.2. В този пакет от 1 115 милиарда евро за периода 2021—2030 г. е необходимо да се разграничат две категории проекти, които да бъдат финансирани ([24]):

— в първата категория влизат проектите, които генерират възвращаемост на инвестициите и които попадат в областите на интервенция на ЕИБ и публичните банки за развитие ([25]), частните банки, пенсионните и осигурителните фондове, и държавните инвестиционни фондове;

— във втората категория влизат проектите, които изискват публични субсидии, финансирани със средства на ЕС.

5.3. Целта е да се пренасочат всички или част от настоящите финансови средства към устойчиви инвестиции, т.е. европейската финансова рамка да се „екологизира“ и средствата да се насочат към борбата с последиците от изменението на климата. Това се отнася за следните финансови средства:

— **заемите от ЕИБ**: частните банки биха могли да финансират чрез ЕИБ инвестиции, които отговарят на таксономията (класификацията) на ЕС;

— **увеличаването на паричната маса от ЕЦБ**, като средствата от това увеличаване бъдат насочени към реалната и устойчива икономика: 50 % от годишното увеличение на паричната маса биха позволили ежегодно да се отделят стотици милиарди евро;

— **дял от 40 % (вместо сегашните 20 %) от Европейския фонд за стратегически инвестиции** (ЕИБ и Комисията) следва да се задели за борбата със затоплянето и последиците от него, в това число за нейното социално и образователно измерение;

— ЕС трябва да покаже амбиция, съответстваща на предизвикателството на борбата с изменението на климата: средно 40 % от бюджета му трябва да бъдат заделени за тази цел, по-специално от **Европейския кохезионен фонд**, в чийто бюджет за периода 2014—2020 г. за тази борба са заделени едва 20 % от средствата;

— в допълнение към тези финансови средства дял от 3 % от **инвестициите на пенсионните и осигурителните фондове** следва да се задели за борбата със затоплянето.

5.4. Особени усилия трябва да се положат в областта на научноизследователската и развойната дейност и професионалното обучение; само за тази цел трябва да се заделят 100 милиарда евро годишно. Комитетът ще направи своевременно предложения, за да се реши кой(и) инструмент(и) да бъдат използвани с цел допълване на текущото и бъдещото финансиране, необходимо за тази цел.

Действия, които трябва да бъдат предприети

5.5. Множество финансови инструменти могат да бъдат предоставени на разположение за целите на борбата с изменението на климата, но средствата ще бъдат обезпечени само ако Европа разполага със съгласуван дългосрочен план с ясна насоченост ([26]). В този план трябва да се вземат под внимание изложените по-долу елементи:

5.5.1. Ще трябва да се установи ясна, стабилна и дългосрочна политическа рамка. Целта е да се предостави сигурност за планирането и инвестициите, тъй като нищо не оказва такова отрицателно въздействие върху ангажираността като несигурността, свързана с постоянните промени в насоката при разработването на политиките.

([24]) Според Филип Мейстад, бивш председател на ЕИБ.
([25]) KfW в Германия, CDC във Франция, CDP в Италия, ICO в Испания.
([26]) Джефри Сакс, изслушване в ЕИСК на 18 май 2018 г.

5.5.2. От януари 2018 г. ЕИБ е най-големият емитент на „зелени“ облигации в света. Ако целта е ЕИБ да може да отпуска заеми при още по-благоприятни условия за организаторите на проекти в обхвата на пакта за финансиране на борбата с изменението на климата, биха могли да бъдат приети две мерки:

— на първо място, „планът Юнкер“ следва да се разшири и да се насочи към тези проекти, което би позволило на ЕИБ да ползва гаранцията на Европейския фонд за стратегически инвестиции;

— освен това ЕИБ би могла да получава по-голямо финансиране от ЕЦБ. ЕИБ вече има достъп до програмата за закупуване на активи от ЕЦБ, но в много ограничена степен. Въпреки това с оглед на предвидените суми ЕИБ бързо би се натъкнала на проблем с коефициента на капиталовата адекватност. Затова би могло да се обмисли възможността ЕИБ да се превърне в банка за устойчиво развитие, финансираща основно енергийния преход, екологичната мобилност и иновациите, и да не финансира вече традиционни проекти, на които понастоящем все още се предоставя по-голямата част от отпусканите от нея заеми.

5.5.3. Ще трябва да се определят секторите, в които тези финансови средства ще бъдат най-полезни и ще имат най-добро съотношение между разходите и ползите за околната среда, гражданите и икономиката (енергетика, жилищно настаняване, селско стопанство, мобилност, транспорт, рециклиране, води и т.н.). Въпреки че трябва да се осигури справедлив достъп до мрежата, е важно да се вземе под внимание фактът, че някои сектори са достатъчно рентабилни и не изискват по-нататъшно субсидиране (например фотоволтаичните мощности).

5.5.4. Дейността на ЕИБ следва да се засили не само по отношение на обема, но и на способността на банката да поема повече рискове. По този начин ЕИБ би била по-полезна в борбата с изменението на климата, подпомагайки бързо развиващите се сектори, дори и да са с малък мащаб, вместо да отпуска заеми от милиарди евро на традиционните сектори на фотоволтаичната или вятърната енергия, които вече се финансират до голяма степен от частния сектор.

5.5.5. Както предлага Комисията, всяко финансиране трябва да отговаря на обща за ЕС таксономия (класификация). Като представител на гражданското общество ЕИСК следва да участва в практическите аспекти на разработването на тази класификация.

5.5.6. Моделът на кръговата икономика трябва да бъде изведен като приоритет във възможно най-голяма степен и правната му уредба да бъде усъвършенствана. Кръговата икономика трябва да дава възможност за намаляване и дори в крайна сметка за преустановяване на добива на природни ресурси благодарение на рециклирането на предмети (едва 3 % от мобилните телефони се рециклират; други изделия изобщо не се рециклират) и ценни метали. Тези метали, като например кобалтът и литият, които се използват за производството на продукти на бъдещето, са налични в ограничени количества в сравнение с предстоящите нужди за електрифицирането на превозните средства и съхранението на електричество като цяло и добивът им е несъизмерим с очертаващите се нужди.

5.5.7. Трябва да се насърчават и инвестициите в енергийната ефективност на сградите, източник на 30 % от емисиите на CO_2 (още повече поради бързата възвращаемост на инвестицията). Освен това ще трябва да разполагаме с отлично свързани електро- и газопроводи с оглед изграждането на интегриран европейски енергиен пазар, свързан с Африка и Близкия изток.

5.5.8. С оглед осъществяването на справедлив и социален преход, съгласно предвиденото в Споразумението за климата от Париж, и за какъвто се застъпва институтът „Жак Делор“ ([27]), част от финансовите средства ще трябва да бъдат заделени за фонд за приспособяване за регионите и работниците, засегнати от секторите в преход. Във връзка с това би било целесъобразно съществена част от Европейския кохезионен фонд, предназначен за регионите, да бъде заделена за изпълнение на целите в областта на климата и постигане на техните положителни социално-икономически ефекти. Във фонда за приспособяване към прехода ще трябва да се предвиди и подкрепа за преквалификация на работниците. Освен това той ще трябва не да реагира пост фактум на промените, а да ги изпреварва, като част от бюджета му се задели за иновации и НИРД в секторите, които бъдат определени като приоритетни.

5.5.9. Във всяко споразумение за свободна търговия социалните и екологичните разпоредби трябва да се допълнят от задължително ангажиране със Споразумението за климата от Париж. (Това се отнася за всички потенциални търговски партньори на ЕС, тъй като споразумението е подписано от 195 от 197-те държави — членки на ООН).

5.5.10. За да се подчертае огромното политическо значение на това действие, заделените по този начин бюджетни и финансови средства трябва да се разходват чрез инструмент, който позволява да се визуализират реално и прозрачно съответните средства.

([27]) http://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/Pactesocialtransitionénergétique-FernandesPellerinCarlin-janvier18.pdf.

5.5.11. Освен това, въпреки че това няма пряка връзка със създаването на европейски фонд за финансиране на борбата с изменението на климата, ЕС трябва да изпълнява международните си политически ангажименти (Конференцията на ООН за климата от 2009 г.) за осигуряване на 100 милиарда щатски долара годишно за финансиране на борбата с изменението на климата в Африка и Средиземноморието до 2020 г.

Брюксел, 17 октомври 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Стратегически тенденции в индустриалната политика до 2030 г. с оглед на засилването на конкурентоспособността и многообразието на промишлената база в Европа и съсредоточаването върху дългосрочните резултати в рамките на световните вериги за създаване на стойност“

(проучвателно становище по искане на австрийското председателство)

(2019/C 62/03)

Докладчик: **Carlos TRIAS PINTÓ**

Съдокладчик: **Gerald KREUZER**

Консултация	Австрийското председателство на Съвета на ЕС, 12.2.2018 г.
Правно основание	член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентен орган	Консултативна комисия по индустриални промени (CCMI)
Приемане от CCMI	25.9.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	17.10.2018 г.
Пленарна сесия №	538
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	158/9/4

1. **Заключения и препоръки**

1.1. Индустриалната политика би трябвало да открива и създава възможности за бъдещ устойчив и приобщаващ глобален растеж. Не бива да има пренебрегнати.

1.2. Европа трябва да запази своята амбиция да възстанови дела на промишленото производство до предишните равнища, като прецизира тази цел посредством ключови показатели за ефективност. Индустриалната политика на Европа (на равнището на генералните дирекции, държавите членки, регионите) трябва да се подобри, тъй като е част от сложните трансгранични вериги за създаване на стойност във все по-глобализирания пазар. Необходим е **цялостен подход** за съгласуване на предизвикателствата в областта на растежа, климата и околната среда и проблемите на обществото в модел на **„справедлив преход“**, свързващ ефективно движещите сили на национално равнище и на равнището на ЕС.

1.3. Европейският *rEUnaissance* е пълноценен ***генерален план*** за европейската промишленост, който включва индустриалната политика във всички политики на ЕС, давайки възможност на промишлеността да се трансформира, с цел Европа да се превърне в най-голямата икономика на знанието, създаваща добавена стойност в промишлеността чрез **творчество и интелигентно проектиране, социални иновации** и насърчаване на **нови устойчиви и приобщаващи промишлени модели** (марката „Произведено в Европа“).

1.4. Ако целта на политиките на ЕС в областта на климата и околната среда е да създават работни места в Европа, от жизненоважно значение е основните части от веригата за създаване на стойност, които дават възможност за осъществяване на тези политики, да бъдат локализирани в Европа. Поради това е важно стратегията на ЕС да признава значението на веригите за създаване на стойност и да предвижда амбициозни мерки за доразвиването им. Вместо да се съсредоточава върху отделните сектори, стратегията би трябвало да осигури привлекателни условия на работа в Европа. За да се гарантира, че Европа ще продължи да изпълнява своята роля в световната икономика, мерките за постигане на успех би трябвало да дават възможност на отделните европейски вериги за създаване на стойност да бъдат интегрирани в световните вериги за създаване на стойност, т.е. европейските доставчици би трябвало да имат възможност да се конкурират в световен план, а не само в Европа.

1.5. Подобренията в образованието и обучението за създаване на нови работни места и услуги следва също да бъдат тясно свързани с политиките в областта на научните изследвания, развойната дейност и иновациите и с организирането на учене в процеса на работа, като Новата европейска програма за умения ([1]) се разшири така, че да обхване основни промишлени отрасли като строителството, добива на стомана, хартия, зелените технологии, енергията от възобновяеми източници и морския транспорт.

1.6. С цел да се осигури водеща роля на Европа в областта на технологиите, ЕИСК препоръчва да се увеличат инвестициите в повратни и революционни технологии като изкуствения интелект, роботиката, „интернет на нещата“, анализа на данни, триизмерния печат, новите материали и наноматериалите, разширената виртуална реалност, биоикономиката, устойчивите храни, цифровите технологии, нанотехнологиите, наноелектрониката, изучаването на океаните и космоса и др.

1.7. В **многогодишната финансова рамка за периода 2021—2027 г.** трябва възможно най-конкретно и подробно да се предвидят допълнителните бюджетни средства, които да бъдат разпределени на всеки отделен сектор, особено за политиките в областта на научните изследвания, развойната дейност и иновациите и сближаването.

1.8. ЕИСК подчертава, че следва да се подобри **институционалното управление**, включително що се отнася до оценката на неговото въздействие, не само на икономическото въздействие, но и на въздействието върху **околната среда и обществото** по цялата верига за създаване на стойност.

1.9. За да се направи по-устойчива цялата верига за създаване на промишлената стойност, ЕИСК твърдо подкрепя пътната карта на Комисията за финансирането на устойчивия растеж ([2]), включваща изграждане на **таксономия за финансирането за устойчиво развитие**, която да преориентира **отговорните спестявания към устойчиви инвестиции** и да увеличи европейските стратегически инвестиции (стабилно съчетаване на планирания фонд InvestEU и частни източници на финансиране).

1.10. ЕИСК отново категорично подкрепя **златното правило за публичните инвестиции** не само в съфинансирането на стратегическите инвестиционни проекти, но и във всички устойчиви инвестиционни проекти във връзка с положителния напредък по единната **система на ЕС за класификация на дейностите, свързани с устойчивото развитие** (или таксономията), с цел предоставяне на нови възможности за растеж на най-засегнати от кризата европейски държави.

1.11. **Инструменти за финансиране:** създаване на еднакви условия на конкуренция, предоставяне на публично финансиране за промишлени проекти (до 75 % или повече от инвестиционните разходи, ако това е обосновано), увеличени преференциални заеми и достъп до кредитиране. Достъп до публични безвъзмездни средства за действия, които са насочени към понижаване на риска на по същество високорискови авангардни проекти.

1.12. Най-производителните сектори (с най-висока добавена стойност) са тези, в които има и най-много иновации. Освен това секторите, които са предмет на по-строго регулиране в областта на околната среда, се характеризират и с по-високи нива на **патентоване**, вероятно като резултат от регулаторен натиск ([3]).

1.13. Основен фактор за регулаторните разходи е прилагането на политиките на ЕС посредством **делегирани актове и актове за изпълнение**. Технократските процедури за съответствие с нормативните изисквания, при които не се определят най-ефективните по отношение на разходите начини за постигане на желаните регулаторни резултати, забавят капацитета за иновации на предприятията от промишления сектор, особено на МСП.

1.14. **Устойчивото развитие** и **конкурентоспособността** трябва да вървят ръка за ръка. ЕИСК настоява за определяне на стандарти за продуктите в ЕС, които трябва да бъдат спазвани както от местните, така и от чуждестранните производители, и които могат да бъдат прилагани на границите. Поради това вносът на продукти, които не отговарят на екологичните и социалните правила, означава, че промишлените отрасли в ЕС са изправени пред сериозни пречки при откликването на нуждите и изискванията на обществото по отношение на устойчивостта.

([1]) Текущо изпълнение на Подробния план за действие за секторно сътрудничество във връзка с уменията
([2]) COM(2018) 97 final.
([3]) ftp://ftp.unibocconi.it/pub/RePEc/bcu/papers/iefewp69.pdf

1.15. ЕК следва строго да контролира изпълнението на споразуменията за свободна търговия (ССТ) на ЕС, като прилага прости и ясни правила. В главите за устойчивост в ССТ трябва да се насърчава прилагането на трудовите стандарти на МОТ и **принципите на ООН за бизнеса и правата на човека** ([4]), като се установяват минимални хоризонтални условия, които не могат да бъдат променяни (правата на уязвимите лица, доброто фискално управление и др.). Реципрочността в търговските отношения (например инвестиции, обществени поръчки, субсидии) би трябвало да бъде гарантирана.

1.16. Необходим е **разширен социален диалог** на различни равнища, за да се извърши подходящ анализ и да се дадат съвместни отговори на световните вериги за създаване на стойност в устойчивите дружества, в които работниците имат право на глас.

1.17. ЕИСК призовава Европейската комисия да изведе конкурентоспособността и водещата роля на промишлеността като основен политически приоритет и да постави началото на Програма за индустриалната стратегия на ЕС. Той настоятелно приканва Комисията да публикува годишен доклад за резултатите от индустриалната стратегия на ЕС, като обхване всички области, които са от значение за нея.

2. **Мегатенденции — само един свят**

2.1. Понастоящем промишлеността е изправена пред дълбока трансформация, която има отношение към голямото приложно поле на цифровата трансформация и нисковъглеродната икономика. Енергията от възобновяеми източници ще замени изкопаемите горива, данните се превръщат в новата основна суровина, а интернет (на нещата) стана основното средство за комуникация. Линейните модели на производство ще отстъпят пред системи за производство-потребление-рециклиране, следващи в по-голяма степен цикъла на кръговата икономика, а масовото производство ще бъде заменено от персонализирани производствени процеси. Съвременната промишленост означава производство и иновации в мрежа от участници, между които се осъществява тясно сътрудничество и които включват големи, малки и средни предприятия и свързаните с тях услуги по веригата за създаване на стойност. Знанието замени труда и капитала като най-важен фактор. Дългосрочната индустриална стратегия на Европа трябва да включва всички тези (революционни) предизвикателства и да навлезе в етап, който има само един аналог в историята на човечеството: прехода от палеолита към неолита — етапа на инфолита ([5]).

2.2. **Повечето академични изследвания предупреждават, че приблизително до 2030 г. 20—50 % от работните места**, в зависимост от сектора, ще бъдат заменени от технологии и от роботика ([6]). Ще бъдат създадени обаче нови работни места макар и с по-големи различия по отношение на географско разположение, сектори и умения. Предизвикателството, пред което е изправена европейската индустриална политика, е да се предотврати изключването на ЕС, на неговите региони и граждани.

2.3. Цифровата трансформация има отражение върху всички основни ресурси на промишлеността: природни и екологични, трудови и капиталови (физически, технологични и институционални). За да се управляват правилно нейните социални въздействия, е необходима цялостна оценка на основните ресурси или капиталови резерви, от които ще дойдат основните приходи, по държави и сектори.

2.4. Големи отрасли от европейската промишленост зависят все повече от вноса отвън или са част от сложни трансгранични вериги за създаване на стойност на един все по-глобализиран пазар. В същото време ЕС се сблъсква с разпространението на политики, които поставят Америка на първо място и водят до повишаване на риска от търговски войни, при които няма да има победители, а само губещи. Те представляват и заплаха за следвоенния многостранен икономически ред. В заключение се наблюдава засилване на централизираните икономически модели, управлявани от държавата.

([4]) Резолюция на Европейския парламент от 4 октомври 2018 г. относно „Приносът на ЕС към обвързващ инструмент на ООН за транснационалните корпорации и други стопански предприятия с транснационални характеристики във връзка с правата на човека“ (2018/2763(RSP)“ http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0382+0+DOC+XML+V0//BG

([5]) „Lithic“: от „lysis“, разтварям (вж. електролиза), разпространявам. Разпространена информация.

([6]) D. Acemoglu и P. Restrepo (2017 г.), „Robots and jobs: evidence from US labour markets“ („Роботи и работни места: доказателства от пазарите на труда в САЩ“), *NBER* Working Paper № 23285. Arntz, M. T. Gregory и U. Zierahn (2016 г.), „The risk of automation for jobs in OECD countries: a comparative analysis“ („Рискът от автоматизацията за работните места в държавите от ОИСР: сравнителен анализ“), работни документи на ОИСР в областта на социалните въпроси, заетостта и миграцията, № 189.

2.5. Справедливият преход към по-устойчива промишленост до 2050 г. ([7]) изисква от Европа да намери решения за следните предизвикателства:

— продължаващото изменение на климата и влошаването на екологичните условия;

— изчерпването на природните ресурси на Земята и загубата на биологично разнообразие;

— цифровизацията на повечето промишлени сектори, която ще размие границите между промишлеността и физическия и виртуалния свят и ще допусне нови участници в секторите, което ще доведе до намаляване на ръчния труд;

— социални неравенства, включително нарастване на поляризацията на пазарите на труда и на младежката безработица, пренебрегнати хора в региони със западащи отрасли;

— загуба на общественото доверие в правителството, политическата класа, ЕС и неговите управленски структури, както и в други институции;

— демографска промяна: застаряване, миграция, силен ръст на световното население и нова осведоменост относно екологичните въпроси;

— концентриране на населението в мегаполисите с интегриране на инфраструктурните мрежи, изкуствения интелект, машинното и задълбоченото самообучение;

— промяна в предпочитанията на потребителите (промяна на поведението на потребителите, повишаване на осведомеността по въпросите на околната среда, регулиране на поведението на потребителите от страна на публичните органи).

Една дългосрочна визия би трябвало да отчита едновременно всички тези тенденции. Разбирането на предизвикателствата и превръщането им във възможности ще бъде основен приоритет на индустриалната политика на Европа. За да се изпълни комплексната задача по намиране на отговори, е необходимо участието на всички съответни заинтересовани страни със споделена отговорност. Нейният успех зависи от усилията и сътрудничеството на институциите на ЕС, държавите членки, регионите и най-важното от активната роля на самата промишленост.

3. **Преходът: ангажираност за запазване на конкурентоспособността на ЕС чрез устойчивост**

3.1. За да се справи с многобройните и безпрецедентни предизвикателства, пред които е изправена, Европа избра да повиши своята конкурентоспособност чрез подобряване на качеството на своите продукти и услуги, като прилага стратегия на диференциране по региони и промишлени сектори с цел създаване на растеж и заетост посредством добавената стойност чрез **творчество и интелигентно проектиране, социални иновации** и **нови устойчиви и приобщаващи индустриални модели**.

3.2. В Европа вече се появяват някои обнадеждаващи показатели, като например нейният дял от 40 % от световните патенти във възобновяеми технологии. Появяват се обаче нови и сериозни несъответствия между образователните и обучителните функции, стопанските инициативи и новите умения, необходими на промишлеността.

3.3. Друга голяма спирачка пред индустриалното развитие в цяла Европа може да бъде обяснена с **фрагментирания характер** на политиките на Европейския съюз както от географска, така и от секторна гледна точка. Преминаването от 28 различни политики за всеки промишлен сектор към глобален подход за индустриалната политика на ЕС изисква синхронизиране с мерките за доизграждането на ИПС (по-специално на фискалния и банковия съюз), развитието на общоевропейски пазар на рисковия капитал и приемането на модел за устойчиво финансиране, който да гарантира балансиран и хармонизиран растеж в целия Европейски съюз.

3.4. Анализът на това дали увеличаването на екологичните иновации засилва иновациите в другите сектори, а също и какво влияние оказва върху цените на промишлените суровини представлява важна стъпка към оценяването на последиците на политиката в областта на околната среда върху конкурентоспособността на държавите, както и към по-доброто планиране на тази политика.

3.5. Това изисква и силен акцент върху потенциала на МСП в отрасли, които предоставят услуги, основани на иновационно познание на високо равнище. Обикновено иновациите в Европа често се зараждат в малки структури и износът на висококачествени услуги, основани на знания, има водеща роля за позиционирането на пазара на свързаните с тях отрасли.

([7]) Вж. SC/047 ОВ C 81, 2.3.2018 г., стр. 44.

3.6. За да си върне Европа водещата позиция в индустрията на знанието или на нематериалните капиталови активи, индустриалното сътрудничество и координацията между държавите членки са от ключово значение при разработването на европейските иновации. ЕИСК би желал да подчертае значението на общия европейски интерес, на иновативните публично-частни партньорства и на регионалното сътрудничество в рамките на стратегии за интелигентно специализиране.

4. **Глобална и цялостна стратегия**

4.1. Икономиките, които участват по-активно в световните вериги за създаване на стойност (GVC), са по-добри в създаването на добавена стойност. Съответно ЕС следва да се противопостави по-решително на неопротекционизма, тъй като той може да влоши неотдавнашното блокиране на засилването на участието в такива вериги.

4.2. Има възможност за свързване на **световните вериги за създаване на стойност** с **местната икономическа структура**, като се насърчава развитието на местните икономики, заедно с революционните технологии (блок-верига, триизмерни принтери, роботика, „интернет на нещата“, съхранение на енергия, енергия от възобновяеми източници, големи информационни масиви, генетична биология, нанотехнологии и др.), с приобщаваща насоченост: те могат да проправят и пътя за местно производство с по-ниски разходи за суровини, особено ако се приеме (и се регламентира добре) профилът „потребители — производители“, като се стимулира развитието на продуктивни и приобщаващи микропредприятия в допълнение към основните световни вериги за създаване на стойност.

4.3. Новата парадигма на **устойчивостта като фактор за конкурентоспособност,** насочена към дългосрочен подход, има за цел да мобилизира, хармонизира и осигури достатъчно публични и частни ресурси за постигането на целите, определени в политиките на ЕС. Осигуряването на достатъчно ресурси е от решаващо значение за гарантиране на справедлива, балансирана и приобщаваща трансформация, при която никой не е пренебрегнат или изключен от участие и в която защитата на обществения интерес като защитата на потребителите, здравето, безопасността и качеството продължават да са първостепенни приоритети.

4.4. Секторните инициативи и съюзи на европейската промишленост за оформяне на **Новата европейска програма за умения** и за съставяне на каталог от добре структурирани инициативи за укрепване или коригиране на съществуващите програми („Еразъм+“, новата Европейска програма за култура и др.), както и за изпълнението на нови, трябва да достигне възможно най-скоро до ЕС-27 като цяло, гарантирайки географско разнообразие и активното участие на местните власти.

4.5. Същевременно ЕИСК твърдо подкрепя стремежа за форуми за **диалог с различните заинтересовани страни,** съвместното разработване на иновативни стратегии и пилотни схеми, които служат за примери, съвместното експериментиране, обмена на най-добри практики и готовността проектите да се проследяват и оценяват в детайли. Той посочва също, че трябва да бъдат включени всички участници във веригата за създаване на промишлената стойност, както и потребителите. В това отношение следва да бъдат споменати Кръглата маса на високо равнище по въпросите на промишлеността, работната група на високо равнище за енергоемките индустрии и работната група на високо равнище „Конкурентоспособност и растеж“.

4.6. От основно значение е да се подобри инвестиционният капацитет на ЕС и да се преодолее пропастта между формулирането на секторните политики и осъществените финансови инвестиции, като се увеличат средствата, разпределяни по линията на ЕФСИ 2.0, и свързаните с инвестициите структурни фондове, за да се достигне до региони и групи от населението, които са били пренебрегнати в годините на криза, а също така неотдавнашният външен излишък на ЕС и този на публичните власти да се насочи към инвестиции, които да модернизират нашата индустриална инфраструктура и с това да допринесат за увеличаване на производството и икономическия растеж.

5. **Институционално управление на промишлеността на ЕС**

5.1. Дългосрочните планове за действие на ЕС (ЕС2020, плановете в областта на климата и др.) би трябвало да намерят отражение в индустриалните планове за действие. Създаването на синергии между различните политически инициативи (кръгова икономика, иновации, транспортна политика, търговия, умения, регионална политика) би допринесло несъмнено за максимално увеличаване на тяхното въздействие.

5.2. **Прозрачността** е решаващ фактор за осигуряването на успеха на този процес. Промишлеността като цяло трябва **„да действа и комуникира“**, като предоставя висококачествена информация (приложима, проверима и съпоставима), за да позволява точно измерване на финансовите и нефинансовите въздействия по цялата световна верига за създаване на стойност на продукта.

5.3. Целите за устойчиво развитие (17-те ЦУР и свързаните с тях 169 междинни цели) и Парижкото споразумение относно изменението на климата са насочени към общото благо, но има спешна необходимост от адаптиране и разширяване на показателите посредством обща методология, която съчетава количествени и качествени параметри и изчислява паричното изражение на външните фактори. Новият набор от показатели трябва да включва такива, които засягат измерението, свързано с промяната на стойността в световен мащаб, и отразяват ценностите на ЕС.

5.4. ЕИСК призовава за въвеждането на **кодекси за поведение** за интернационализираните сегменти на европейската верига за създаване на стойност на продукта или услугата, какъвто е случаят с устойчивите храни, много от които остават извън правното управление. Комитетът призовава също за по-строг надзор на пазара и за въвеждане на възпиращи мерки или санкции за практики, вредни за устойчивостта, например планираното остаряване.

5.5. Укрепване на **отговорните научни изследвания и иновации** в рамките на подход „от долу нагоре“ По-точно предвиждане за конкретни сектори, регион по регион, и съчетаване на инвестициите със стратегическите цели на ЕС за 2030 г. и перспективите за 2050 г. ([8]) ЕС би трябвало да гарантира също, че първите приложения на финансираните с публични средства научноизследователски и развойни дейности ще се осъществяват в рамките на ЕС. Целта инвестициите в НИРД да достигнат 3 % трябва най-накрая да бъде осъществена (понастоящем този дял е само 1,9 % и е по-нисък от дела на Китай, който е 2,2 %). Революционните технологии трябва да бъдат придружавани от пътни карти, които да обхващат предизвикателствата и условията, свързани с тяхното възприемане (включително икономическото, регулаторното и социалното въздействие).

5.6. В **многогодишната финансова рамка за периода 2021—2027 г.** трябва възможно най-конкретно и подробно да се предвидят допълнителните бюджетни средства, които да бъдат разпределени на всеки отделен сектор, особено за политиките в областта на научните изследвания, развойната дейност и иновациите и сближаването. Публичната подкрепа би трябвало да се увеличи на всички етапи на иновационния цикъл, включително подкрепата за стартиращите предприятия, демонстрационните съоръжения и пилотните проекти, съвместните научни изследвания и технологични развития, разпространението на технологиите и др.

5.7. Съюзът на капиталовите пазари на ЕС и индустриалното развитие би трябвало да дават възможност за мобилизиране на публични и частни средства по сигурни начини — от социално отговорните инвестиции (СОИ) до корпоративната социална отговорност. Сертифицирането по EMAS също би могло да оптимизира и балансира финансовите приходи с вектори за устойчивост.

5.8. Справедлив преход на политиката до 2030 г. означава не само иновации за хората и инвестиции в работни места за работниците, но и **иновации с хората и с работниците**, като им се намират достойни нови работни места. Във връзка с това ЕИСК подчертава, че производството трябва да остане неутрално по отношение на технологиите.

6. **Повече амбиция в плана за действие за европейската промишленост**

6.1. Изграждането на общество на знанието е основно условие за иновативна и конкурентоспособна промишленост. Европа не може да се конкурира с новите икономики въз основа на възнагражденията; тя трябва да бъде по-интелигентна. Уменията са от основно значение не само за повишаване на пригодността за заетост на служителите, но и за гарантиране на сигурността на техните работни места, за социална интеграция и за осигуряване на по-добри възможности в живота. Следва да се инвестира в непрестанното повишаване на квалификацията на работниците и в тяхната преквалификация, в насърчаването на качествено образование, в обучението и професионалното развитие по време на целия професионален живот. Необходима е по-амбициозна „Нова европейска програма за умения“, която да преразгледа Европейската рамка относно ключовите компетентности, за да гарантира, че хората придобиват знанията и уменията, които промишлеността изисква с цел укрепване на устойчивостта на европейската икономика, както и да насърчи устойчивото развитие (конкретна цел 4 от ЦУР на ООН).

6.2. Подобрени механизми за трансфер на знания между университетските и научноизследователските центрове и промишлените сектори и техните служители.

6.3. Много често МСП са тези, които проправят пътя по отношение на разработването на иновативни стоки и услуги на високо равнище, но в много случаи не разполагат с необходимите средства за въвеждане на тези иновации на по-голям пазар. В съответствие с приоритетите на ЕС, определени в стратегията за индустриалната политика до 2030 г., е необходима широка гама от възможни стимули и ползи, които използват силата на основаната на компенсации общоевропейска глобална публична рамка, специално насочена към МСП, но която включва и свободните професии като пионери в предоставянето и износа на услуги на високо равнище, основани на иновационно познание:

([8]) Както е посочено в становище SC/047 на ЕИСК (ОВ C 81, 2.3.2018 г., стр. 44).

— стратегическите обществени поръчки са важен лост на индустриалната политика. Техният потенциал трябва да бъде използван пълноценно посредством включването на иновативни, екологични и социални критерии при публичните търгове, а не само стремеж към най-ниската ценна. ЕС би трябвало да подкрепя властите в това отношение посредством предоставянето на насоки и създаването на бюро, което да подпомага планирането на големи инфраструктурни проекти и да насърчава обмена на най-добри практики;

— подкрепа за интернационализацията;

— „опитно поле“ за експериментиране на различни заинтересовани страни, подкрепа за предварително утвърждаване на иновационни решения;

— групиране (секторно, хоризонтално и вертикално) и инкубатори за стартиращи предприятия, насърчаване на връзките между промишлените субекти, за да споделят и обменят ресурси;

— специализирано наставничество с висока добавена стойност, редовни срещи между стартиращи предприятия и утвърдени в сектора предприятия с цел осъществяване на контакт относно планове и инициативи;

— данъчни облекчения и публични гаранции в подкрепа на инвестициите

— и др.

6.4. Стимулиране на знанията и консолидиране на **новите устойчиви икономически модели** ([9]) посредством насърчаване на **социалните иновации** (нови ориентирани към хората начини за удовлетворяване на нуждите на обществото) в резултат на прилагането на нови методи.

6.5. Специално внимание трябва да се обръща на по-слабо развитите региони и на индустриалните региони в преход. Агенциите за **местно развитие** и наборът от инструменти, които те имат, трябва да служат като двигатели за създаването на „микроклимати“ или „екосистеми“, които обединяват и катализират нарастващите полезни взаимодействия между производството и услугите, като се започне от потребностите на отделните хора и на районите.

6.6. Ролята на **международната търговия** е от решаващо значение за посрещане на предизвикателствата на устойчивата промишленост. Преразглеждане и подобряване на договори и споразумения за преференциална свободна търговия (от ГАТТ до ТПТИ), като се въведе степен на условност, обвързана с ангажименти за устойчивост. Определяне на „червени линии“: правно и фискално управление, разрешаване на офшорни различия, минимални социални и екологични прагове. Реципрочността в търговските отношения (например инвестиции, обществени поръчки, субсидии) би трябвало да бъде гарантирана.

6.7. Създаване на секторна програма за **балансирано управление на прехода** към нисковъглеродна кръгова икономика: поставяне на конкретни цели по сектори и географски райони, въвеждане на пътни карти, отразяващи действителните обстоятелства, въздействието на разходите за енергия и други суровини.

6.8. Модернизирането на промишлеността с оглед на цифровата епоха ще трансформира европейската промишленост в информационна производствена система с интензивно използване на информация и знание. Поради тази причина ЕИСК би желал да подчертае следните приоритети:

— пълноценно насърчаване на използването на информационните технологии при решаването на проблемите на обществото;

— разработване на общоевропейска „високоефективна“ цифрова инфраструктура;

— преодоляване на големите различия в цифровизацията между регионите и между големите и малките предприятия;

— ускоряване на разработването на стандарти за ИКТ;

— насочване на вниманието към социалното измерение на цифровизацията: въздействие върху качеството и количеството на работните места, регулиране на икономиката на споделянето с цел предотвратяване на нелоялната конкуренция;

— цифровата интелигентност би трябвало да се увеличи на всички професионални равнища; цифровите умения би трябвало да се насърчават на всички образователни равнища (от училище до ученето през целия живот);

— определяне на нови правила за данъчното облагане на цифровата икономика;

— осигуряване на кибернетична сигурност.

([9]) Вж. проучвателно становище SC/048 на ЕИСК (ОВ C 81, 2.3.2018 г., стр. 57).

6.9. Сигурната, достатъчната и устойчивата енергия са ключови приоритети за промишлеността и обществото. Енергията от възобновяеми източници трябва да бъде достъпна на конкурентни цени. Това ще изисква и огромни инвестиции в интелигентни мрежи и междусистемни връзки, както и революционни технологии в областта на съхранението на енергия. Интелигентното използване на въглерода също ще помогне за повторно използване за производството на синтетични горива и химикали на отпадъчен въглерод и водород, който понастоящем се изгаря с цел производство на енергия. Използването на тези продукти като цяло би могло значително да ускори намаляването на CO_2 в комбинирания сектор на стоманодобив, химическа промишленост и транспорт. Тези синтетични горива или изходни суровини би трябвало да бъдат насърчени в Директива за насърчаване на използването на енергия от възобновяеми източници.

6.10. ЕИСК би искал да подчертае значението на плановете за действие за секторите и веригите за създаване на стойност, разполагащи с голям потенциал за растеж, за структурното модернизиране на традиционните индустрии и за подпомагането на декарбонизацията в енергоемките индустрии.

6.11. Индустриалната политика ще трябва да обърне специално внимание на транспортния сектор, който е на прага на една напълно нова парадигма, тъй като множество революционни технологии се прилагат едновременно: електрификация, цифровизация на производството, свързани и автоматизирани превозни средства, интегриране на частния и колективния транспорт.

Брюксел, 17 октомври 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

III

(Подготвителни актове)

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

538-А ПЛЕНАРНА СЕСИЯ НА ЕИСК, 17.10.2018 Г. – 18.10.2018 Г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно а) Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива (ЕС) 2017/1132 във връзка с използването на цифрови инструменти и процеси в областта на дружественото право

(COM(2018) 239 final — 2018/0113 (COD))

и относно б) Предложение за директива за изменение на Директива (ЕС) 2017/1132 във връзка с презграничните преобразувания, сливания и разделяния

(COM(2018) 241 final — 2018/0114 (COD))

(2019/C 62/04)

Докладчик: **Dimitris DIMITRIADIS**

Съдокладчик: **Norbert KLUGE**

Консултация	а) Европейски парламент, 28.5.2018 г.
	а) Съвет, 30.5.2018 г.
	б) Европейски парламент, 28.5.2018 г.
	б) Съвет, 29.5.2018 г.
Правно основание	а) член 50, параграф 1 и член 50, параграф 2, букви б), в), е) и ж) от ДФЕС
	б) член 50, параграфи 1 и 2 от ДФЕС
Компетентна секция	„Единен пазар, производство и потребление“
Приемане от секцията	2.10.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	17.10.2018 г.
Пленарна сесия №	538
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	190/2/1

1. **Заключения и препоръки**

1.1. Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) приветства предложенията на Комисията, които представляват всеобхватен подход, целящ баланс и защита на законните интереси и потребности на всички заинтересовани страни, МСП, миноритарните акционери, кредиторите, работниците и служителите.

1.2. Същевременно целта за единен пазар без вътрешни граници за дружествата трябва да бъде съгласувана с други цели на европейската интеграция като социалната защита, залегнала в член 3, параграф 3 от ДЕС, членове 9 и 151 от ДФЕС и Европейския стълб на социалните права. ЕИСК е на мнение, че неотдавнашното законодателно предложение относно мобилността в предприятията е добра възможност да започне допълнително обсъждане относно изискванията и ефективността на европейското дружествено право в ерата на цифровите технологии. Следователно следва да се разгледат гледните точки на всички заинтересовани страни като работници и на обществото като цяло. Това осигурява желаното развитие в посока на създаване на устойчиви дружества като конкурентно предимство на ЕС.

1.3. ЕИСК подкрепя предложенията, които укрепват международната конкурентоспособност на МСП, намаляват разходите, хармонизират и опростяват процедурите за регистрация, подаване на информация за промени и преобразувания. Той счита насоките, отправени от Комисията към държавите членки във връзка с транспонирането на директивите, за полезни.

1.4. ЕИСК се обявява против пропуските, позволяващи фиктивни дружества да нарушават законодателството с цел злоупотреби, данъчни измами, изпиране на пари, понижаване на трудовите стандарти или социалната закрила и увеличаване на нелоялната конкуренция. Той призовава настоятелно ангажираните с това органи да откриват и наказват измамните практики. ЕИСК подкрепя ограничаването на избора на държава членка по регистрация до тази, с която дружеството има действителна връзка.

1.5. ЕИСК подкрепя прозрачността и икономическата и правната сигурност. Той подчертава значението на ефективната проверка на самоличността, която трябва да е задължителна при създаването на дружества и при всички случаи следва да се извършва преди тяхната регистрация. Държавите членки следва да спазват изцяло стандартите на ЕС или да прилагат еквивалентни стандарти за ефективна проверка на самоличността и надеждна информация, включваща пълни стандарти относно действителния собственик.

1.6. ЕИСК счита, че представянето на сканирани копия от паспорти, лични карти или пълномощни следва да се счита за неприемливо и ще подкопае правната сигурност. Формулярите за пълномощните следва да са публични документи и да се проверяват надлежно преди подаването на информацията. Юридическите лица, регистрирани в националните регистри, следва да използват инструменти за онлайн регистрация и подаване на информация, ако са представлявани от техния законен представител, който е физическо лице, а не холдингово дружество.

1.7. ЕИСК приветства принципа на еднократност, който ще позволи на МСП да избегнат многократна регистрация и многократно официално публикуване, като същевременно националните регистри гарантират надеждността и достоверността на документите и информацията, която публикуват.

1.8. ЕИСК подчертава значението на фактора разход за микропредприятията и МСП, тъй като те не разполагат нито с капацитета, нито с необходимите инструменти, за да се справят в условията на цифровото общество. Лесната регистрация и трансграничната мобилност ще им помогнат да се възползват изцяло от цифровия единен пазар и ще облекчи понасяната административна тежест. ЕИСК подкрепя инициативата документите и информацията, издавани от бизнес регистрите, да бъдат равностойни на „вярно с оригинала“. Действителните административни разходи, които следва да се заплащат в търговския регистър, следва да бъдат прозрачни, разумни и да не се отразяват на достъпността.

1.9. ЕИСК счита, че следва да има безплатен и лесен презграничен достъп до бизнес регистри с цел потвърждаване на информацията за дружествата, напр. за отнети права на техните директори, което ще позволи контрол върху информацията за дружествата и ще намали презграничните измами.

1.10. ЕИСК оценява високо факта, че в предложението на Комисията се признава изрично ролята на нотариусите в много държави членки за гарантиране на правната сигурност, предоставяне на правни съвети и възпрепятстване на измами и злоупотреби в една все по-цифровизирана икономическа среда. ЕИСК счита по-специално, че възпрепятстването на измамите и злоупотребите не пречи на стопанската дейност, а напротив, то е предварително условие за справедлив и прозрачен единен пазар на ЕС, в който микропредприятията имат еднакви възможности и могат да се конкурират за клиенти в лоялна и създаваща възможности среда, като предлагат най-добрите продукти и услуги от полза за всички участници на пазара.

1.11. ЕИСК подкрепя предложението на Комисията за улесняване на трансграничната мобилност на дружествата, което определя ясни условия чрез вторично законодателство. Както обаче се изтъква в съдебната практика на Съда на Европейския съюз, трябва да бъде ясно, че целта на дадено дружество да се ползва от по-благоприятно законодателство не представлява сама по себе си злоупотреба със свободата на установяване. Мобилността на дружествата ще улесни заетостта в ЕС като цяло. Вредните въздействия от сливането, разделянето или преобразуването върху местните и регионалните пазари на труда обаче следва също да бъдат вземани под внимание.

1.12. ЕИСК предлага Комисията да обърне внимание на различията между Директива 2005/56/ЕО относно презграничните сливания и предложените процедури за презграничните преобразувания и разделяния с оглед на възможните последици по отношение на тяхната ефективност и привлекателност.

1.13. ЕИСК счита, че новата процедура за прехвърляне на седалището на дружеството (презграничнo преобразувание) ще създаде правна сигурност чрез предварителната проверка в държавата членка по произход и, в държавата членка по местоназначение, която в последния случай следва да се ограничи до проверка на изискванията за привръзката на дадено преобразувано дружество към националния ѝ правопорядък. Той смята също, че би било от полза да се въведе обща клауза срещу злоупотребата с правото на установяване.

1.14. ЕИСК подкрепя предложението на Комисията да бъде взет под внимание фактът, че преобразуванията, сливанията и разделянията могат да се използват неправомерно; остава обаче неясно какво е „изкуствена конструкция“. Ето защо ЕИСК предлага, с цел изясняване на понятието „изкуствена конструкция“, да се установят критерии или показатели, които сигнализират за измамни практики или неправомерни данъчни предимства, възпрепятстващи правната сигурност, лоялната конкуренция и социалната защита.

1.15. ЕИСК приветства освобождаването на микропредприятията и малките предприятия от оценка от независим експерт, тъй като разходите за независим експерт биха представлявали прекалено голяма тежест за тях. Според него такъв доклад следва да се изисква само за големите дружества, които възнамеряват да предприемат презгранични преобразувания, сливания или разделяния.

1.16. ЕИСК приветства намерението на Комисията да се защитят съществуващите права на участие на работниците. Той обаче би желал да бъде укрепена ролята на европейските работнически съвети при преобразуванията на големи дружества съгласно Директива 2009/38/ЕО.

1.17. ЕИСК приветства въвеждането на хармонизирани правила за защита на миноритарните акционери и кредиторите, които липсваха в Директива 2005/56/ЕО.

1.18. ЕИСК подчертава, че е необходимо всички цифрови инструменти и процедури за целите на тези предложения да бъдат напълно достъпни, особено за лицата със зрителни увреждания.

2. **Предложенията на Комисията**

2.1. Комисията предложи цялостен набор от мерки ([1]), ([2]) за установяване на справедливи, създаващи възможности и съвременни правила в областта на дружественото право в ЕС.

2.2. Понастоящем европейското дружествено право ([3]) включва някои елементи на цифровизация, като например задължението за държавите членки да **предоставят онлайн информация за дружествата с ограничена отговорност**. Тези изисквания обаче са ограничени и им липсва прецизност, което води до големи разлики в прилагането на национално равнище.

2.3. Предложението ([4]) има за цел **осигуряване на повече цифрови решения за дружествата на единния пазар и на повече равни възможности за дружествата** в ЕС, като същевременно се гарантира, че държавите членки разполагат с необходимата гъвкавост, за да адаптират националните си системи и да запазят правните си традиции. Те следва да позволяват и насърчават използването на цифрови инструменти и процедури в областта на дружественото право без прекъсване, което да даде възможност за прехвърляне на съществуващите системи за предварителен контрол в ерата на цифровите технологии.

2.4. Общата цел на настоящото предложение е да се гарантира гладкото функциониране на единния пазар за цялата продължителност на **жизнения цикъл на дружествата**, когато те си взаимодействат с държавните органи във връзка с регистрацията на дружество или клон и подаването на информация, на цялата територия на ЕС.

2.5. **Свободата на установяване** е от ключово значение за развитието на единния пазар, тъй като позволява на предприятията да осъществяват стопанска дейност в други държави членки на стабилна основа. На практика упражняването на тази свобода от дружествата остава трудно, по-специално за МСП, както се признава в Стратегията за единния пазар от 2015 г. ([5]) Правната несигурност, частичната непригодност, а също и липсата на правила, уреждащи някои презгранични операции на дружествата, означават обаче, че **няма ясна рамка** за гарантиране на ефективна защита на тези заинтересовани страни.

([1]) COM(2018) 239 final
([2]) COM(2018) 241 final
([3]) Директива (ЕС) 2017/1132 на Европейския парламент и на Съвета от 14 юни 2017 г. относно някои аспекти на дружественото право (ОВ L 169, 30.6.2017 г., стр. 46).
([4]) COM(2018) 239 final.
([5]) C(2015) 550 final.

2.6. Презграничното преобразуване представлява ефикасно решение за дружествата **да се преместят в друга държава членка, без да губят своята юридическа правосубектност или да предоговарят** своите търговски договори. Съдът на Европейския съюз (СЕС) е приел, че свободата на установяване, прогласена в член 49 ДФЕС, предполага дружества, установени в държава членка, да имат правото да преместят седалището си в друга държава членка чрез презграничено преобразуване, без да губят своята правосубектност ([6]). В неотдавнашното си решение по делото *Polbud* ([7]) Съдът на ЕС потвърди правото на дружествата да извършват презгранични преобразувания въз основа на свободата на установяване.

2.7. В съответствие с решенията на Съда на ЕС ([8]) основните цели на хармонизираните правила за презграничните преобразувания ([9]) са две:

— да се позволи на предприятията, особено на микропредприятията и на малките предприятия, да се преобразуват през граница по организиран, ефикасен и ефективен начин;

— да се защитят най-силно засегнатите заинтересовани страни, като например служители и работници, кредитори и акционери, по подходящ и пропорционален начин.

2.8. С предложението се предоставят хармонизирани правила за защитата на кредиторите и акционерите. Дружеството ще трябва да предвиди защитата на кредиторите и акционерите в общия план на презграничното преобразуване. Правилата допълват и наскорошните инициативи за укрепване на правилата относно командироването на работници и борбата с отклонението от данъчно облагане и данъчните измами, както и предложението на Комисията относно Европейски орган по труда.

3. **Общи бележки**

3.1. Директива (ЕС) 2017/1132 на Европейския парламент и на Съвета ([10]) кодифицира съществуващите директиви в областта на европейското дружествено право. Директивата влезе в сила на 20 юли 2017 г. и преди да е изтекла и една година Европейската комисия внесе нови предложения за осъвременяването на европейското дружествено право.

3.2. ЕИСК приветства тези инициативи на Европейската комисия, както и общото споразумение между европейските институции и държавите членки, че цифровизацията трябва да продължи, за да бъдат изпълнени Стратегията за цифровия единен пазар от 2015 г. ([11]) и Планът за действие на ЕС за електронно управление от 2016 г. ([12])

3.3. С предложенията на Европейската комисия за изменение на Директива (ЕС) 2017/1132 се предприемат необходимите стъпки за поставяне на дружествата от ЕС наравно с други индустриализирани държави със силни традиции в областта на цифровизацията, като САЩ, Канада и Австралия. Дружествата трябва да могат да оперират в сигурна правна и административна среда, адаптирана за посрещане на новите икономически и социални предизвикателства на един глобализиран и цифровизиран свят, като същевременно преследват и други законни обществени интереси като защитата на служителите и работниците, кредиторите и миноритарните акционери и предоставят на компетентните органи всички необходими защитни механизми за борба с измамите или злоупотребите, като например прехвърлянето на фискални данни в рамките на административното сътрудничество ([13]), и гарантирането на надеждността и достоверността на документите и информацията, съдържащи се в националните регистри.

3.4. Трябва обаче да се направят определени изменения, за да се облекчат административната тежест и разходите за осъществяването на предложените инициативи за микропредприятията и малките и средните предприятия.

3.5. *Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива (ЕС) 2017/1132 във връзка с използването на цифрови инструменти и процеси в областта на дружественото право — COM(2018) 239 final*

3.5.1. ЕИСК приветства настоящото законодателно предложение ([14]) да се гарантира гладкото функциониране на единния пазар на ЕС за цялата продължителност на жизнения цикъл на дружествата, когато те си взаимодействат с държавните органи във връзка с регистрацията на дружество или клон и при подаване на информация.

([6]) Дело C-210/06, Cartesio, EU:C:2008:723, точки 109 — 112; дело C-378/10, VALE, EU:C:2012:440, точка 32.
([7]) Дело C-106/16, Polbud — Wykonawstwo, ECLI:EU:C:2017:804.
([8]) Вж. бележки под линия 6 и 7.
([9]) COM(2018) 241 final.
([10]) ОВ L 169, 30.6.2017 г., стр. 46.
([11]) C(2015) 192 final.
([12]) COM(2016) 179 final.
([13]) Директива 2011/16/ЕС на Съвета от 15 февруари 2011 г. относно административното сътрудничество в областта на данъчното облагане и за отмяна на Директива 77/799/ЕИО (ОВ L 64, 11.3.2011 г., стр. 1).
([14]) COM(2018) 239 final.

3.5.2. ЕИСК счита, че цифровизацията на дружественото право е инструмент за честни, прозрачни и ефективни процеси. Тя не самоцел, а трябва да служи на интересите на предприятията, по-специално на микропредприятията. Поради това законодателното предложение относно цифровите инструменти и процеси в дружественото право следва да включва гореспоменатите ключови характеристики на съвременното европейско дружествено право в ерата на цифровите технологии, а именно правна сигурност и предотвратяване на злоупотреби, надеждна информация за включване на пълни стандарти за действителния собственик, превантивни проверки и прозрачни корпоративни структури посредством надеждни бизнес регистри. Само при тези условия може да се разгърне изцяло потенциалът на цифровизацията и микропредприятията да се възползват от „равни условия в областта на цифровите технологии“, за да създават растеж и работни места в ЕС.

3.5.3. ЕИСК приветства факта, че Европейската комисия отчита и предлага да се премахнат съществуващите пречки, създаващи ненужна административна тежест и разходи за предприемачите, които желаят да създадат нови или да разширят съществуващи дружества, като регистрират техни клонове. Пречките, които трябва да бъдат отстранени, са:

а) онлайн регистрацията на дружество или клон е разрешена, забранена или наложена от националното законодателство, което създава разнородна и съответно сложна за МСП картина ([15]);

б) многократното публикуване на данни на дружеството и подаването на информация за финансовите отчети на клоновете в националните официални вестници в редица държави членки, в които съществуват клонове;

в) разнородни условия за **достъп** на трети страни (инвеститори, граждани, други дружества) **до информацията за дружеството в националните регистри** (коя информация се предоставя безплатно и за коя се заплаща).

3.5.4. ЕИСК счита, че **по-нататъшната цифровизация** е много важна, тъй като:

а) процедурите за онлайн регистрация обикновено са по-евтини, по-бързи и по-ефективни от тези, при които молбите се подават лично или на хартиен носител ([16]);

б) инициативата е напълно съгласувана със съществуващите актове в областта на дружественото право на ЕС, свързани с цифровизацията, и ще се основава на тях, по-специално на Системата за взаимно свързване на бизнес регистрите (BRIS), която се основава на правните задължения, установени с Директива 2012/17/ЕС ([17]) и Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/884 на Комисията ([18]);

в) настоящото предложение ще допълни предложението на Комисията за Регламент за създаване на единен цифров портал, което се отнася за общата регистрация онлайн на стопанската дейност, с изключение на учредяването на дружества с ограничена отговорност. Това предложение представлява „lex specialis“ във връзка с единния цифров портал ([19]).

3.5.5. **Опасения, свързани с измами и злоупотреби**, по-специално с фиктивни дружества, не следва да пречат на подкрепата на предложението по ред причини. Държавите членки следва да се справят с тези опасения като регулират условията за създаване на дружества, включително чрез задължителен съдебен, нотариален и/или административен контрол на уставите на дружествата ([20]). Европейският съюз вече прие редица мерки за противодействие на избягването на корпоративното данъчно облагане със задължителното оповестяване от посредниците на схемите за данъчно планиране, прехвърлянето на фискални данни в рамките на адмиинистративното сътрудничество ([21]), както и задължителното признаване на средствата за електронна идентификация на гражданите на Съюза, които са издадени в друга държава членка и съответстват на Регламента за електронната идентификация и удостоверителните услуги.

3.5.6. ЕИСК подкрепя разпоредбата, която позволява на държавите членки да изискват физическото явяване на съответните лица пред компетентния орган, като краен предпазен механизъм срещу измамите, но **само** когато това е оправдано от императивни съображения от обществен интерес. ЕИСК счита, че тази цифрова процедура не бива да се използва от холдингови дружества или в случай на представители с пълномощно, което може да прикрива действителната заинтересована страна, и отправя предупреждение относно „кражбата на самоличност“.

([15]) COM(2018) 241, стр. 3.
([16]) COM(2018) 241, стр. 5.
([17]) ОВ L 156, 16.6.2012 г., стр.1.
([18]) ОВ L 144, 10.6.2015 г., стр. 1.
([19]) COM(2017) 256 final.
([20]) Член 10 от кодифицираната Директива (ЕС) 2017/1132 относно някои аспекти на дружественото право.
([21]) Директива 2011/16/ЕС на Съвета от 15 февруари 2011 г. относно административното сътрудничество в областта на данъчното облагане и за отмяна на Директива 77/799/ЕИО (ОВ L 64, 11.3.2011 г., стр. 1).

3.5.7. ЕИСК оценява високо факта, че в предложението на Европейската комисия се признава изрично ролята на нотариусите в много държави членки за гарантиране на правната сигурност, предоставяне на правни съвети и възпрепятстване на измами и злоупотреби в една все по-цифровизирана икономическа среда. ЕИСК счита по-специално, че предотвратяването на измамите и злоупотребите не възпрепятства стопанската дейност, а напротив, то е предварително условие за справедлив и прозрачен единен пазар на ЕС, в който микропредприятията имат равни възможности и могат да се конкурират за клиенти в лоялна и създаваща възможности среда, като предлагат най-добрите продукти и услуги от полза за всички участници на пазара.

За да се гарантира правна сигурност и да се избегнат измами, държавите членки следва да могат да извършват превантивни проверки от страна на компетентните органи и/или нотариус през целия жизнен цикъл на дружествата, включително и когато се използват образци, при условие че процедурата може да бъде извършена изцяло онлайн. Подаването на документи онлайн и автоматичният обмен на извлечения от регистрите на предприятията не засяга изискванията на националното законодателство на държавата на регистрация по отношение на формата и точността на представените документи.

3.5.8. Затова ЕИСК приветства предложението на Европейската комисия за улесняване на цифровизацията на дружественото право чрез принципа за еднократност, който ще функционира на основата на взаимно доверие между държавите членки, които ще продължат да прилагат националните си изисквания за създаване на дружество.

3.6. *Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива (ЕС) 2017/1132 във връзка с презграничните преобразувания, сливания и разделяния — COM(2018) 241 final*

3.6.1. Целта на предложението е да се установят ясни правила и да се адаптира дружественото право към трансграничната мобилност на дружествата в ЕС. С предложението се установява деликатен баланс между, от една страна, специфичните правила и процедури за презграничните операции на дружествата, чиято цел е да използват потенциала на единния пазар, и, от друга страна, защитата срещу злоупотреби спрямо всички заинтересовани страни, засегнати от действията на дружествата, а именно работници и служители, кредитори и миноритарни акционери.

3.6.2. ЕИСК подкрепя презграничните преобразувания в ЕС ([22]) и факта, че Комисията е инкорпорирала в предложението си решението на Съда на ЕС от 2017 г. по делото *Polbud* ([23]). В решението по делото *Polbud* Съдът постанови, че национална правна уредба, която налага задължително условие за ликвидация при презгранично прехвърляне на седалище на дружество, е неоправдано и непропорционално ограничение и поради това е несъвместимо със свободата на установяване. Общото задължение да се извърши процедура по ликвидация, наложено от държавата, е равнозначно на установяване на обща презумпция за наличие на злоупотреба; подобно законодателство следователно е непропорционално. Прехвърлянето на седалището по устав на такова дружество, когато няма промяна на мястото на неговото действително седалище, попада в обхвата на свободата на установяване, защитена от правото на ЕС. Следователно Съдът на ЕС потвърди отново правото на дружествата да прехвърлят от една държава членка в друга само седалището по устав, а не действителното си седалище, въпреки че съответното дружество извършва основната, ако не и цялата си дейност в първата държава членка. Целта на дружеството Polbud да се възползва от по-благоприятното законодателство сама по себе си не представлява злоупотреба със свободата на установяване.

3.6.3. ЕИСК подкрепя по принцип създаването на ред и условия за осъществяването на подобни преобразувания и приемането на материалноправна уредба с цел преустановяване на правната несигурност, произтичаща от разнородните национални правила, която засяга отрицателно дружествата, заинтересованите страни и държавите членки. Националните закони, когато съществуват такива, често са несъвместими или трудно съчетаеми. Освен това повече от половината държави членки не позволяват презгранични преобразувания. МСП са особено неблагоприятно засегнати, тъй като често не разполагат с ресурси за извършването на презгранични процедури чрез скъпи и сложни алтернативни методи.

([22]) Операция, при която едно дружество, създадено и регистрирано в съответствие с правото на дадена държава членка, се преобразува в друго дружество, създадено и регистрирано по законите на друга държава членка, запазвайки своята правосубектност и без да прекратява дейността си или да преминава през процес на ликвидация.

([23]) Дело C-106/16. ECLI:EC:C:2017:804. Polbud е дружество, учредено в Полша, което решава да прехвърли седалището си по устав в Люксембург, без промяна на мястото на действителното седалище на дружеството. Откриването на процедура по ликвидация е било вписано в полския търговски регистър и е бил назначен ликвидатор. През 2013 г. седалището по устав на Polbud е било прехвърлено в Люксембург. Polbud се превръща в „Consoil Geotechnik Sàrl“ — дружество съгласно люксембургското право. По-късно Polbud подава молба в полския регистърен съд за заличаването му от полския търговски регистър. Регистърният съд отказва молбата за заличаване. Polbud обжалва това решение. Върховният съд на Полша, в който е внесена жалбата, отправя първо запитване към Съда на ЕС дали свободата на установяване е приложима при прехвърлянето само на седалището по устав на дружество, учредено съгласно правото на една държава членка, на територията на друга държава членка, където дружеството се преобразува в дружество съгласно правото на тази друга държава членка, но няма промяна на мястото на действителното седалище на това дружество. Вж. също https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-10/cp170112bg.pdf

3.6.4. Процедурата започва с компетентния орган на *изходната* държава членка, който издава *сертификат преди преобразуване* в едномесечен срок, или, в случай на опасения, органът пристъпва към задълбочена проверка в продължение на още един месец. Процедурата приключва, когато държавата членка *по местоназначение*, която с оглед на съответните факти и информация регистрира преобразуваното дружество, в случай че дружеството отговаря на изискванията на нейното законодателство относно *регистрацията и защитата на работниците*. Комуникацията между компетентните органи се подпомага чрез Системата за взаимно свързване на бизнес регистрите (Business Registers Interconnection System — BRIS). Въпросите относно участието на работниците и служителите се разрешават посредством тяхното право да бъдат информирани и консултирани своевременно от дружеството. Защитата на работниците може да бъде потвърдена и от органа на държавата членка по местоназначение. Важна роля играят европейските работнически съвети.

3.6.5. ЕИСК би искал да изрази резервите си относно това дали една продължителна и скъпоструваща процедура изпълнява критериите за упражняване на свободата на установяване в друга държава членка и дали тя е съвместима с решението на Съда на ЕС по дело C-106/16, Polbud. Важно е да се подчертае, че Съдът тълкува член 54 от Договора за функционирането на ЕС и прилага общия принцип на пропорционалност. Правото на едно дружество на презгранично преобразуване, произтича от самия Договор и държавите членки (и институциите на ЕС) трябва да следят да не го нарушават. Поради това ЕИСК подкрепя процедурата за прехвърляне на седалищата на дружествата (презгранично преобразуване) в изходната държава членка, но препоръчва процедурата в държавата членка по местоназначение (член 86п) да се ограничи до предварителна проверка на изискванията за привръзката на дадено преобразувано дружество към националния ѝ правопорядък ([24]). Следва обаче да се въведе обща клауза срещу злоупотребата с правото на установяване на дружеството. По този начин новата процедура няма да налага ненужни тежести извън заявените цели и в същото време ще даде правомощие на държавата членка по местоназначение да упражнява контрол срещу злоупотреби дори и след преобразуването.

3.6.6. Освен това е необходимо и уточняване на понятието „изкуствена конструкция“ на дружество в държава членка с цел получаване на неоправдани данъчни предимства. Това понятие, разработено най-вече от Съда на Европейския съюз, е включено в съображенията и в член 86в, параграф 3. То е ключово понятие с оглед разрешаването или забраняването на свободата на установяване на дружество в друга държава членка. Трябва да се определят ясни критерии или показатели, така че да не бъде възпрепятствана действителната стопанска дейност, основана на разумни икономически решения, в съответствие с решението на Съда на Европейския съюз по делото Polbud.

3.6.7. **Презгранични сливания** ([25]): Предложението се основава на положителния опит с Директива 2005/56/ЕО ([26]) относно презграничните сливания, която се занимава само с дружествата с ограничена отговорност, и търси решения за преодоляване на нейните недостатъци. С предложението се въвеждат хармонизирани материалноправни норми относно защитата на кредиторите и акционерите, докато Директива 2005/56/ЕО предвижда само процедурни правила, напр. задължението да се информират акционерите, като материалноправната защита е оставена на държавите членки. Предложението въвежда за пръв път изискването в общия план за сливане да се уточнят конкретно:

— гаранции за кредиторите: предложението въвежда презумпцията, че няма накърняване на правата на кредиторите, ако им бъде платено от гарант или от дружеството, образувано в резултат от сливането, въз основа на оценка на тяхното положение от независим експерт;

— правото на акционерите, които не са гласували или нямат право на глас, да напуснат, правото да получат подходящо обезщетение и правото им да оспорят предложеното съотношение на замяна на акциите пред националните съдилища.

3.6.8. ЕИСК изразява съгласие и с други елементи от предложението на Комисията:

а) хармонизирани правила относно конкретното и пълно информиране на работниците и служителите за последиците от презгранични сливания, докато Директива 2005/56/ЕО предвиждаше само участие в управителните съвети и отразяване на тяхното положение в доклада от управителния орган;

([24]) Решения на Съда на ЕС по дело C-378/10, Vale Epitesi, EU:C:2012:440, параграф 31 и дело Polbud C-106/16, ECLI:EU:C:2017:804, параграфи 33, 35, 44.

([25]) Операция, при която едно или повече дружества от една или повече държави членки прехвърлят своите активи и пасиви в съществуващо (придобиващо) или ново дружество.

([26]) Директива 2005/56/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 октомври 2005 г. относно презграничните сливания на дружества с ограничена отговорност. Понастоящем тя е част от кодифицираната директива от 2017 г.

б) хармонизирани правила за ускорена процедура за по-малко сложни сливания или освобождаване от изискване за доклад от независим експерт със съгласието на всички акционери или в случай на сливане между предприятие — майка и дъщерно дружество;

в) взаимно свързване на бизнес регистрите за обмен на информация — използване на цифрови инструменти.

3.6.9. **Презгранични разделяния** ([27]): тези операции са регламентирани в едва 13 държави членки и се подчиняват на разнородни или несъвместими правила, без каквато и да било хармонизация на равнище ЕС въпреки тяхното значение за растежа. За да се предотвратят злоупотреби и да се защитят заинтересованите страни, трябва да се въведе правна рамка на ЕС за дружествата с ограничена отговорност, подобно на презграничните преобразувания. Трябва да се създаде двуетапна процедура. На първия етап се разработват условията за разделяне заедно с два подробни обяснителни доклада относно последиците от разделянето за кредиторите и за работниците и служителите. В допълнение за средните и големите предприятия е необходим и доклад от независим експерт. Това е само първа стъпка и ЕИСК счита, че предложението би трябвало да обхваща и презграничните разделяния с придобиване на активи/пасиви на съществуващо/и дружество/а, а не само случая на създаване на нови дружества.

3.6.10. Понастоящем националните правила се различават значително между държавите членки, а понякога налагат прекомерни административни процедури, които Комисията трябва да смекчи посредством новото предложение, за да не бъдат възпрени предприятията да търсят нови възможности. Въпреки че ЕИСК подкрепя новите правила и процедури, те трябва да бъдат внимателно обмислени, така че да не създадат допълнителна административна тежест или разходи, надхвърлящи техните цели в областта на защитата на работниците, служителите, кредиторите и акционерите.

3.6.11. ЕИСК приветства освобождаването на микропредприятията и малките предприятия от проверка от независим експерт (член 86ж от предложението за директива), тъй като разходите за независим експерт биха представлявали прекалено голяма тежест за микропредприятията и малките и средните предприятия.

3.6.12. ЕИСК би искал да изтъкне ролята на независимите експерти при разкриването на измами само в големите дружества по време на проверката и събирането на документите на дружествата в писмен доклад, при условие че са изпълнени някои изисквания, напр. за ефективна структура за вътрешен контрол и стандартни оперативни процедури за предотвратяване и смекчаване на евентуални конфликти на интереси и гарантиране на независимостта на докладите по отношение на заинтересованите страни.

3.6.13. ЕИСК решително подкрепя предложението на Европейската комисия, с което се създава за първи път процедура за презгранични преобразувания, и се допълват вече установените процедури за презгранични сливания и разделяния, като се засилва защитата на заинтересованите страни. Произтичащите от това разлики между процедурите на презграничното сливане, от една страна, и презграничното преобразуване и разделяне, от друга, могат обаче да окажат влияние върху относителната привлекателност на последните две процедури. ЕИСК предлага Комисията да анализира тези последици.

3.6.14. ЕИСК приветства намерението на Комисията да се защитят съществуващите права на участие на работниците. ЕИСК счита, че в дружеството, създадено в резултат от презгранично преобразуване, трябва да продължи да се прилага най-малко същото ниво на всички елементи на участието на работниците и служителите, определени в правото на изходната държава членка, съгласно процедурата, и стандартните правила, предвидени в Директива 2001/86/ЕО ([28]).

3.6.15. ЕИСК подчертава важната роля на европейските работнически съвети, създадени в големите предприятия, обект на преобразуване, и призовава за засиленото им участие съгласно Директива 2009/38/ЕО ([29]).

([27]) Операция, при която дружество се разделя и прехвърля всички или част от своите активи и пасиви на съществуващо/и или ново/и дружество/дружества в друга държава членка.

([28]) Директива 2001/86/ЕО на Съвета от 8 октомври 2001 г. за допълване на статута на Европейското дружество по отношение на участието на работници или служители (ОВ L 294, 10.11.2001 г., стр. 22).

([29]) Директива 2009/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 6 май 2009 г. за създаване на европейски работнически съвет или на процедура за информиране и консултации с работниците и служителите в предприятия с общностно измерение и групи предприятия с общностно измерение (преработена) (ОВ L 122, 16.5.2009 г., стр. 28) .

3.7. ЕИСК подчертава по принцип необходимостта всички цифрови инструменти и процеси за целите на тези предложения да бъдат напълно достъпни за хората с увреждания, особено за лицата със зрителни увреждания.

Брюксел, 17 октомври 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно а) Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Рамковата програма за научни изследвания и иновации „Хоризонт Европа“ и за определяне на нейните правила за участие и разпространение на резултатите

(COM(2018) 435 final — 2018/0224 (COD)

и б) Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за създаване на специфична програма за осъществяване на Рамковата програма за научни изследвания и иновации „Хоризонт Европа“

(COM(2018) 436 final — 2018/0225 (COD)

(2019/C 62/05)

Докладчик: **Gonçalo LOBO XAVIER**

Консултация	а) Европейски парламент, 14.6.2018 г. Съвет, 25.6.2018 г. б) Европейски парламент, 14.6.2018 г. Съвет, 27.6.2018 г.
Правно основание	а) Член 173, параграф 3, член 182, параграфи 1, 4 и 5, член 188 от ДФЕС и член 7, параграф 5 от Договора за Евратом б) Член 173, параграф 3 и член 182, параграф 4 от ДФЕС
Компетентна секция	„Единен пазар, производство и потребление“
Приемане от секцията	2.10.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	17.10.2018 г.
Пленарна сесия №	538
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	187/1/2

1. **Заключения и препоръки**

1.1. ЕИСК приветства направеното от Европейската комисия уточнение, че научните изследвания и иновациите (НИИ) трябва да продължат да бъдат основен **приоритет за ЕС** в контекста на следващата Многогодишна финансова рамка за периода 2021—2027 г. ЕИСК е доволен, че много от препоръките, отправени от него по повод на средносрочната оценка на „Хоризонт 2020“, са възприети в области като съвместната научноизследователска дейност и мобилност, както и стъпките за укрепване на иновациите, преодоляване на различията между отделните региони, насърчаване на научните и иновационни дейности сред гражданите, премахване на ниския процент на успеваемост и намаляване на административната тежест ([1]).

1.2. ЕИСК подчертава, че науката, научните изследвания и иновациите трябва да бъдат ключови елементи от процеса на изграждането на европейската общност, и следователно подкрепя подхода, използван от „Хоризонт Европа“, за доближаване на гражданите до тези дейности и постижения. За тази цел ефективното осведомяване не само относно възможностите на програмата, но и относно въздействието от иновационните и научноизследователските дейности върху живота на хората трябва да бъде част от стратегията за насърчаване на повече подкрепа от държавите членки за тези усилия.

([1]) Вж. ОВ C 34, 2.2.2017 г., стр. 66 и Информационен доклад относно „Хоризонт 2020“ (оценка).

1.3. ЕИСК подкрепя проектирането на мисии за научни изследвания и иновации като част от стратегията на „Хоризонт Европа“ за постигане на по-значителни резултати от научните изследвания и иновациите и за реална промяна на начина, по който гражданите гледат на науката и нейното въздействие върху тяхното ежедневие. ЕИСК призовава за неотложно определяне на стратегически мисии, които могат да стимулират научноизследователските и иновационните екосистеми в Европа, и които насърчават съвместните научни изследвания като основен инструмент за осигуряване на знания и оказване на въздействие. Мисиите следва да са съсредоточени върху специфична, лесно измерима и постижима цел и следва да бъдат отворени за всички възможни участници, като обхващат високи постижения от различни части на Европа.

1.4. ЕИСК приветства факта, че мисиите ще бъдат отворени за разнообразни, възходящи решения и ще обхващат целия жизнен цикъл на НИИ. Тъй като мисиите следва да постигат средносрочни и дългосрочни цели, в техния подход следва да бъде отразено и голямото значение на научните изследвания с ниско равнище на технологична готовност. Те не трябва да бъдат насочени само към линейни иновационни модели, които често са ограничени до постепенно разширяващите се иновации, а следва изрично да стимулират революционни иновационни модели.

1.5. Като представител на организираното гражданско общество ЕИСК е готов да допринася активно за съвместното проектиране и подкрепя идеята за мисии, но не трябва да се забравя, че доближаването на решенията твърде много до крайните потребители може да ограничи обхвата и революционността на мисиите. Комитетите за мисиите следва да бъдат с високо качество и в тях да бъдат представени всички заинтересовани страни с достатъчно критична маса, за да се избегнат надграждащите научни изследвания или, в другата крайност, мисии, които надхвърлят прекалено много съществуващия технически/технологичен капацитет.

1.6. ЕИСК подчертава Европейския съвет по иновациите (ЕСИ) като важен инструмент за подпомагане на водещи до пробив иновации и засилване на предприемачеството и конкурентоспособността на равнището на ЕС. По този начин и като взема под внимание европейската среда, ЕИСК счита, че ЕСИ следва по-специално да акцентира върху много иновативни и водещи до пробив малки и средни предприятия (МСП) и стартиращи предприятия.

1.7. ЕИСК изразява съгласие с това, че „Хоризонт Европа“ следва по систематичен начин да интегрира социалните и хуманитарните науки. Към социалните и хуманитарните науки следва да се подхожда паралелно с технологиите. Иновациите не се ограничават до технологиите, а сближаването на различните визии, компромиси и предизвикателства ще допринесе за по-добро оформяне на областта на научните изследвания и иновациите в Европа. ЕИСК смята, че надхвърлянето на технологиите би засилило социалните и хуманитарните науки в „Хоризонт Европа“.

1.8. ЕИСК вярва в подхода на „отворената наука“ като средство за акцентиране върху високите постижения в научната област и висококачествените знания. Отворената наука е от съществено значение за цялостното научно развитие на европейските институции, но следва да се обмисли въвеждането на определен срок за публикуване на всички резултати, за да се гарантира, че всички резултати от проекти са налични в подходящи хранилища и в добре посочени срокове. ЕИСК приветства открития достъп до публикации и научноизследователски данни, но силно препоръчва провеждането на редовни консултации със заинтересованите страни в областта на научните изследвания относно бъдещите изисквания в областта на отворената наука. В рамките на „Хоризонт Европа“ следва да се запазят установените възможности за неучастие.

1.9. ЕИСК е съгласен, че с преработената структура от стълбове ще се подобри вътрешната съгласуваност, по-специално чрез интегрирането на промишлените технологии в стълб 2, с което ще се засили приносът на промишлеността за преодоляване на глобалните предизвикателства и ще се постигне съответствие между предлагането и търсенето на нови решения. Този подход е много привлекателен. Може да се предложи да се поощряват консорциуми, които затварят цикъла на иновации, т.е. такива, които включват партньорите от академичните среди, които създават, доставчиците на решения, които разработват иновативни решения, и крайните потребители, които изразяват своите нужди, за да могат да функционират по устойчив начин.

1.10. ЕИСК приветства и целта за допълнително опростяване на правилата за държавните помощи, за да се улесни комбинирането на различни фондове, което може да играе важна роля за преодоляване на големите различия между държавите членки и регионите по отношение на броя на успешните проекти за НИИ. Полезните взаимодействия между различните програми за финансиране и политики на Съюза, а именно със структурните фондове чрез съвместими регламенти, са от съществено значение за гарантирането на най-голямо въздействие на проектите за НИИ.

1.11. ЕИСК подчертава факта, че подкрепата за мобилността на изследователите чрез действията „Мария Склодовска-Кюри“ също е основен фактор за по-нататъшното укрепване на европейското научноизследователско пространство, като същевременно европейските и националните политики трябва да се стремят към създаването на подходящи и привлекателни условия на труд за специалистите, за да се избегне явлението „изтичане на мозъци“, който пречи на постигането на сближаване в ЕС. Освен това от съществено значение е да се засили подкрепата от програмата на ЕНС за изследователи в началото на кариерата им.

1.12. ЕИСК смята, че в стълба „Укрепване на Европейското изследователско пространство“ следва да се постави специален акцент върху образованието по естествени и точни науки и комуникацията, посветена на науката. Това би укрепило мястото на науката със и за обществото в рамките на този стълб и следователно в рамките на „Хоризонт Европа“.

2. **Общи бележки**

2.1. ЕИСК приветства неотдавнашните усилия на Комисията за укрепване на европейския растеж чрез нови и премерени европейски политики, подкрепени със засилено насърчаване на научноизследователските, развойните и иновационните дейности, които могат да осигурят европейско лидерство в много области ([2]). През последните години европейската общност на иноваторите и изследователите постигна много цели, но това остава недооценено от европейските граждани поради няколко причини като липса на комуникация, слаб ангажимент от общността или дори незаинтересованост от страна на гражданите към научните постижения. Следователно е от ключово значение отношението на европейското обществото да се промени не само в краткосрочен план, но и с цел допринасяне за дългосрочните иновации и вписването на научната екосистема в обществото като цяло.

2.2. ЕИСК подкрепя подхода, при който чрез определяне на ключови общи предизвикателства могат да бъдат променени възгледите на гражданите като част от много мащабно усилие за мобилизиране и ангажиране на обществото за европейския проект. Засилването на конкурентоспособността на Европа чрез иновации е от съществено значение и трябва да се има предвид от лидерите при определяне на политическите приоритети. Не може просто да се каже, че научноизследователските, развойните и иновационните дейности осигуряват важен принос за създаването на работни места и растежа. Не е достатъчно просто да се предостави информация за това, че две трети от икономическия растеж в Европа днес се дължи на научноизследователските, развойните и иновационните дейности. Държавите членки трябва да вземат участие в това общо усилие.

2.3. ЕИСК приветства предложението за нова европейска програма за НИИ за подкрепа и засилване на научноизследователските и иновационните дейности на равнището на ЕС за 2021—2027 г. и нейните основни характеристики, а именно акцента върху отворената наука, глобалните предизвикателства и конкурентоспособността на промишлеността, както и отворените иновации. ЕИСК е убеден, че подходът на съвместно създаване, който включва всички заинтересовани страни в общността за знания и иновации, е основата, на която да се стъпи за засилване на европейската конкурентоспособност, създаване на работни места, социално сближаване, особено чрез борба срещу младежката безработица, и защита на околната среда в съответствие с Програмата на ООН до 2030 г. и целите за устойчиво развитие (ЦУР).

2.4. Програмата „Хоризонт Европа“ изглежда отразява приоритета на Комисията за изграждане на иновационна и научна екосистема, която би дала възможност на ЕС да подобри своята конкурентоспособност чрез структурни дейности с икономическо и социално въздействие. Това се потвърждава не само от предложеното увеличение във финансовия пакет, но и от прогнозираните дейности в рамките на трите стълба на програмата.

2.5. ЕИСК подкрепя основните нови елементи, подчертани от предложението за „Хоризонт Европа“, а именно: i) подпомагане на водещи до пробив иновации чрез Европейския съвет по иновациите; ii) създаване на по-силно въздействие чрез ориентиране към мисии и участие на гражданите: мисии за научни изследвания и иновации; iii) укрепване на международното сътрудничество; iv) повишаване на отвореността чрез по-силна политика в областта на „отворената наука“; и v) рационализиране на финансирането чрез нов подход към европейските партньорства.

2.6. Създаването на **мисии** на ЕС в областта на научните изследвания и иновациите „от долу нагоре“, съсредоточени върху глобалните предизвикателства и конкурентоспособността на промишлеността, може да бъде добър начин за ангажирането в по-силна степен на обществото с дейностите, свързани с наука и иновации. Този подход може да бъде успешен начин за включване на обществото и гражданите в мисиите, които трябва да бъдат дефинирани, и ще създаде чувство за общност, което би било от основно значение за постигане на значителни резултати и въздействие. За пореден път ролята на организираното гражданско общество в този процес би могла да бъде ключова.

2.7. ЕИСК оценява също факта, че „Хоризонт Европа“ ще подкрепя „публично-частните партньорства“ (ПЧП) като ефективен инструмент за засилване на съвместните научни изследвания, акцентиращи върху водени от промишлеността научни изследвания и иновации, като набляга върху по-малко на брой партньорства, но с по-силно въздействие. Европа трябва да приеме факта, че все още предстои много до постигането на улесняване на процеса от гледна точка на ефективно сътрудничество между академичните среди и промишлеността. Разбира се, има и много добри примери и най-добри практики, но има и нужда от подобрения. „ПЧП“ са едни от инструментите за намаляване на съществуващите пропуски между тези два различни, но допълващи се светове: академичните среди и промишлеността/пазара.

([2]) ОВ C 197, 8.6.2018 г., стр. 10.

2.8. ЕИСК още веднъж ([3]) настоятелно призовава Комисията да полага постоянни усилия за намаляване на нивото на бюрокрация в програмата „Хоризонт“. Следователно ЕИСК приветства предложението на Комисията за по-малко бюрокрация и по-добро „време за пускане на пазара“/ниво на реакция на предложенията, както е видно например в „Хоризонт 2020“ във връзка със специфичния „инструмент за МСП“. Опростяването трябва да бъде основна цел в рамките на „Хоризонт Европа“, именно относно периода на отпускане на безвъзмездни средства, а впоследствие — навлизането на пазара, постоянните проценти на финансиране, намаления брой инструменти, ограниченото използване на графици, широкоразпространеното използване на еднократни суми и др.

2.9. ЕИСК приветства, наред с намаляването на бюрокрацията, подобреното опростяване и провеждането на по-видими кампании за привличане на МСП за иновационни и НИИ, както и концепцията в основата на Европейския съвет по иновациите (ЕСИ), особено относно засилването на пазарната реализация, иновациите за разрастване и предприемачите. Всъщност ЕИСК счита, че в рамките на тази стратегия степента на успех може да се увеличи, ако имаме предвид, че някои от стартиращите предприятия и идеи не са били успешни в миналото по различни причини, които ЕСИ желае да бъдат преодолени. Не трябва да забравяме необходимостта европейската култура да стане по-склонна към поемане на рискове и в тази връзка ЕСИ ще допринесе за тези усилия, като в цялостните си цели и критерии за оценка следва да отчита високорисковите научноизследователски и иновационни действия.

2.10. ЕИСК подкрепя идеята повече МСП и стартиращи предприятия да участват в програмата, но изпитва съмнения относно предложението за разрастване. Въпреки предишните усилия във всички рамкови програми МСП следва да участват по-активно в дейностите, основани на НИИ и „Хоризонт Европа“ би бил най-добрата възможност за привличането им. Идеята за засилено участие чрез капитал може да е добра, но посланието трябва да е ясно за всички дружества. В програмата трябва да бъде обяснено, че МСП все още имат различна гледна точка към „собствеността върху капитала“, за да се стимулира участието на общността и да се избегнат погрешни тълкувания. МСП имат дълга традиция, при която капиталът е основан на семейни предприемачи, и предложенията да „отворят“ своя капитал към пазара, финансиран с тази програма, може да породят специфични въпроси. Поради това ЕИСК призовава Комисията да изложи много ясно това свое интересно предложение.

2.11. ЕИСК е съгласен и с принципа, според който не би имало повече финансови инвестиции от ЕС за предприемачите без диалог с ЕС. Това „мото“, обявено наскоро от комисар Моедаш по време на публична сесия, демонстрира амбициозна идея за по-пряко взаимодействие с предприемачите и кандидатите, но е и много рискова нагласа: все още не е ясно какъв вид ресурси ще бъдат разпределени за интервюта с кандидати, а при все това целият процес трябва да бъде ефективен. ЕИСК обаче е напълно подготвен да подкрепи този нов подход и дори предлага помощта си за сътрудничество в процеса посредством експертните знания на своите членове и подкрепата за организациите на гражданското общество, които подпомагат своите членове.

2.12. И накрая, ЕИСК приветства също усилията, които изглежда се полагат за засилване на полезното взаимодействие на фондовете между програмите. Полезните взаимодействия на фондовете може да изпълняват силна роля в насърчаването и засилването на капацитета за научноизследователски и иновационни дейности в различни региони на Европа. Ключов момент следва да бъде увеличаването на полезните взаимодействия с други програми за финансиране и политики на Съюза, а именно със структурните фондове чрез съвместими регламенти. Всъщност според регламентите на Многогодишната финансова рамка (МФР) относно кохезионните фондове държавите членки могат да прехвърлят до 5 % от своите отпуснати средства от един фонд на друг, което им дава възможност да прехвърлят парите за инвестиции в други определени ключови области. Това може да бъде друга важна стъпка към по-пълноценното ангажиране на държавите членки в постигането на целта на програмата за иновации и извеждането на научната програма на ново равнище. ЕИСК счита, че само чрез ангажиране на публичния и частния сектор програмата би могла да се счита за успешна и да има въздействие върху ежедневието на гражданите. Друг важен аспект би бил хармонизирането на правилата и нормативната уредба на различните фондове, поне за един и същ вид дейност, и по-специално в областта на научните изследвания и иновациите.

3. **Предложението за „Хоризонт Европа“ (2021—2027 г.)**

3.1. Предложението на Комисията за „Хоризонт Европа“ е основано на обявяването на важно постижение: програма за научноизследователска и иновационна дейност за 100 милиарда евро, което вече е голяма стъпка в посока на европейско общество на знанието, основано на науката и иновациите. В това отношение фактът, че държавите членки са се съгласили с това увеличение на бюджета, доказва не само политически ангажимент, но и ясно послание към света: Европа желае да ръководи иновациите и следователно са създадени условията за финансирането им.

3.2. Освен финансовите увеличения има и няколко нови и иновативни идеи, които ЕИСК желае да подчертае като точки, взети пряко от предложението, които са от значение за настоящото становище. Затова бихме искали да посочим накратко следните елементи:

([3]) ОВ C 34, 2.2.2017 г., стр. 66.

а) **Структурата от три стълба на „Хоризонт Европа“**: както посочва ЕК, „Хоризонт Европа“ не е революция, а еволюция. Основава се на три основни стълба: „Отворена наука“, който включва Европейския научноизследователски съвет (ЕНС), действията „Мария Склодовска-Кюри“ и научноизследователска инфраструктура, „Глобални предизвикателства и конкурентоспособност на промишлеността“, който обхваща пет клъстера: здравеопазване, приобщаващо и сигурно общество, цифрова сфера и промишленост, климат, енергия и мобилност, храни и природни ресурси; и стълба „Отворени иновации“, към който спадат ЕСИ, европейските иновационни екосистеми и ЕИТ. Трите стълба ще се основават на дейности за укрепване на европейското научноизследователско пространство.

б) **Създаването на Европейския съвет по иновациите (ЕСИ)** в помощ на ЕС да се превърне в лидер на иновациите, които създават нови пазари; Европа преследва тази цел от много години и въпреки тези усилия, отличните идеи и много силната иновационна и научна общност нивото на растеж и създаване на работни места не отразява нивото на ангажираност. Затова с предложението на Комисията ще бъде създадено обслужване на едно гише с цел осигуряване на най-обещаващия висок потенциал и водещи до пробив технологии от лабораторията до пазарното внедряване и най-иновативните стартиращи предприятия и дружества ще бъдат подпомогнати да разширят своите идеи. Новият ЕСИ ще спомогне за идентифициране и финансиране на бързоразвиващите се високорискови иновации със силен потенциал за създаване на изцяло нови пазари. Той ще осигури пряка подкрепа за иноваторите чрез два основни инструмента за финансиране: един за ранните етапи, а другия — за разработването и пазарното внедряване. Той ще допълни Европейския институт за иновации и технологии (ЕИТ). ЕИСК счита, че ЕСИ следва да акцентира върху много иновативни и водещи до пробив малки и средни предприятия (МСП) и стартиращи предприятия.

в) В рамките на ЕИТ предложенията за бъдещи общности на знание и иновации на ЕИТ ще бъдат отбелязани в стратегическата иновационна програма на ЕИТ. ЕИСК счита, че те не следва да се увеличават значително и че следва да бъдат поддържани в ограничен брой в съответствие с принципа на опростяване на областта на научните изследвания и иновациите. В допълнение към това бъдещите общности на знание и иновации следва да гарантират представляването на различни европейски държави, а именно във връзка с разположението на иновационните центрове. Следва да се засили предприемачеството, насърчавано от академичния стълб (напр. обучение с предприемаческа насоченост; насърчаване на силно извъндисциплинарно сътрудничество между промишлеността и академичните среди; и набелязване на уменията, които ще бъдат необходими на бъдещите иноватори).

г) Създаването на **мисии** на ЕС в областта на научноизследователската и развойната дейност, съсредоточени върху глобалните предизвикателства и конкурентоспособността на промишлеността. Този подход може да бъде успешен начин за включване на обществото и гражданите в мисиите, които трябва да бъдат набелязани, и ще създаде чувство за общност, което би било от основно значение за постигане на значителни резултати и въздействие. Примерите могат да варират от борбата с рака до чист транспорт, почистването на океаните от пластмасови отпадъци или безопасна и чиста вода за всички. Тези мисии ще бъдат проектирани съвместно с гражданите, заинтересованите страни, Европейския парламент и държавите членки. Като представител на организираното гражданско общество ЕИСК е готов да допринася активно към този процес на съвместно проектиране.

д) **Увеличаване до максимум на потенциала за иновации в ЕС и укрепване на европейското научноизследователско пространство**: подкрепата ще бъде удвоена за държавите членки, които имат нисък потенциал за постижения в сферата на НИИ. Освен това полезните взаимодействия с Европейските структурни и инвестиционни фондове (напр. Структурните фондове и Кохезионния фонд) ще улеснят координирането и комбинирането на финансиране и ще помогнат на регионите да приветстват иновациите и да спечелят влияние на равнището на ЕС.

е) **Повече откритост**: принципът на „отворена наука/отворени иновации“ ще стане оперативният метод за „Хоризонт Европа“, като налага отворен достъп до публикации и данни. Така ще се насърчи разпространяването и експлоатацията и ще се подпомогне навлизането на пазара и увеличаването на потенциала за иновации на резултатите, постигнати с финансиране от ЕС.

ж) **Ново поколение европейски партньорства и засилено сътрудничество с други програми на ЕС:** очакването е „Хоризонт Европа“ да сведе до най-необходимото броя на партньорствата, които ЕС включва в програмите или финансира съвместно с партньори, като например промишлеността, гражданското общество и агенциите за финансиране, за да увеличи тяхната ефективност и въздействие в постигането на политическите приоритети на Европа. „Хоризонт Европа“ ще насърчи ефективни и оперативни връзки с други бъдещи програми на ЕС, като например политиката на сближаване, Европейския фонд за отбрана, програмата „Цифрова Европа“ и Механизма за свързване на Европа (МСЕ), както и с международния проект за термоядрена енергия „ITER“.

з) **Съвместният изследователски център (JRC)**, службата на Комисията за наука и знания, ще продължи да дава своя принос посредством научни съвети, техническа подкрепа и специална научноизследователска дейност.

4. **Наука и иновации за всички европейци**

4.1. Гражданите трябва да бъдат осведомени за европейския потенциал и постижения относно дейностите в областта на науката и иновациите. Тези дейности наистина са част от живота на всички и са реална възможност за включване на обществото в европейския проект. Предложените от Комисията концепция и мерки са амбициозни и са „безкраен процес“, но това е и „най-добрата възможност“ за ангажиране на гражданите с европейските ценности, свързани с иновации и наука за всички.

4.2. За фундаментален подход трябва да се счита образованието по естествените и точните науки и комуникацията, посветена на науката, за да може всеки да участва в европейския проект. Определянето на участието на обществеността като приоритет в рамките на „Хоризонт Европа“ ще бъде ясна стъпка напред към довеждането на резултатите, свързани с научните изследвания и иновациите, на пазара и в нашето ежедневие. Процесът на съвместно създаване, основан на подход с участието на множество заинтересовани страни, би представлявал ясно послание за участието на обществеността в НИИ. Социалните иновации, заедно с участието на обществеността и доверието в иновациите, ще са от ключово значение за насърчаване на новите модели на управление, производство и потребление.

4.3. Изглежда, че начинът, по който се разпространява, оповестява и експлоатира успехът на европейската наука и иновации, е донякъде неефективен. Гражданите ценят иновациите на други региони и не признават „европейските постижения“, дори и когато ги виждат. Това трябва да се промени поради няколко причини: важно е не само да се получава „европейска“ стойност от инвестициите от Европа, а и постиженията и целите на ЕС във връзка с европейския проект да пораждат чувство на гордост у всички.

4.4. Европа често е критикувана за „липса на инвестиции“ и „липса на култура на риска и предприемачеството“. Общата идея на предложението на ЕК е да се отчетат тези предизвикателства и да се създаде нова концепция относно тези идеи. Приносът на дейностите в сферата на науката и иновациите за изграждането на по-добра и по-приобщаваща Европа е част от необходимата промяна за избягване на погрешното разбиране на европейския проект и със сигурност представлява добър принос за по-силното ангажиране на гражданите и създаването у тях на чувство на гордост от това, че са част от решението. Важно е и да се противодейства на неточните идеи относно използването на европейски средства в местните общности: ако гражданите разберат, че „парите на данъкоплатците“ се използват добре, това би било добра стъпка към противодействието на популистките пропаганди, които трябва да бъдат оспорвани.

4.5. По-конкретно програмата следва да допринася за укрепване на европейското научноизследователско пространство, като гарантира, че по-голямата част от финансирането за нея се използва за съвместни научни изследвания, включващи участници от държави членки, и/или асоциирани държави с цел предлагане на значителна добавена стойност за ЕС. Сътрудничеството между европейските изследователи, промишлени сектори (включително МСП) и други публични и частни институции изигра важна роля в създаването на ЕНП и е запазена марка на европейските рамкови програми за НИИ, които се ценят високо от заинтересованите страни и трябва да бъдат запазени в „Хоризонт Европа“.

4.6. Дейностите в рамките на „Хоризонт Европа“ се изпълняват главно посредством покани за представяне на предложения. Следва да се гарантира, че по-голямата част от бюджета на „Хоризонт Европа“ се изразходва посредством „процедури с отправяне на конкурентни покани“, провеждани пряко от Европейската комисия или нейните изпълнителни агенции по прозрачен и ефикасен начин, и че за броя и бюджета на мисиите и партньорствата следва да бъде определяно разумно максимално равнище, за да се рационализира областта на научните изследвания и иновациите в съответствие с основната цел за опростяване.

4.7. „Хоризонт Европа“ трябва да опрости нуждите и неотложните приоритети, подчертани в консултацията със заинтересованите страни, проведена в началото на 2018 г. като част от оценка на въздействието ([4]). Целта на консултацията със заинтересованите страни беше да се съберат мненията на заинтересованите граждани и заинтересованите участници относно структурата на „Хоризонт Европа“, а именно относно насърчаването на научноизследователската и иновационната дейност в целия ЕС, подпомагането на образованието, уменията и обучението, както и гарантирането на чиста и здравословна среда, както и защитата на природните ресурси.

4.8. С цел активно допринасяне за сближаването на различните региони в Европа се приветства увеличаването на финансирането за Европейския съвет за научни изследвания, особено ако то ще бъде разпределяно преди всичко за научни изследователи в началото на кариерата им като групата с възможно най-висок потенциал за бъдещето на Европа. Трябва да спре изтичането на мозъци от периферните региони към централна и северна Европа и да се осъществи на практика оправомощаването на младите изследователи в началото на кариерата им.

4.9. За да се подобри усвояването на научноизследователските резултати от гражданското общество, е важно да се подчертае основната роля на социалните иновации. Също така е важно да се подчертае значението на предприятията от социалната икономика и на заинтересованите страни като цяло, които, наред с промишлеността и МСП, днес представляват важна част от европейската икономическа система.

([4]) https://ec.europa.eu/info/publications/horizon-europe-impact-assessment-swd-2018-307_en

5. **Ролята на предприятията**

5.1. ЕИСК още веднъж трябва да изтъкне факта, че сред деловите среди в Европа МСП представляват най-значителната стопанска общност. МСП носят отговорността за растежа и създаването на работни места и следователно трябва да стоят в основата на процеса по създаване на политики. Предложението изглежда отразява тази идея, но същевременно ЕИСК насочва вниманието на Комисията към факта, че не съществува универсално решение за всички държави членки относно начина за засилване на участието на МСП в „Хоризонт Европа“. Държавите членки имат различни нива на растеж и структурни иновационни екосистеми и това по някакъв начин трябва да бъде отразено в предложените специфични мерки.

5.2. ЕИСК признава ролята на стартиращите предприятия в рамките на иновационните и научните екосистеми, но насочва вниманието на Комисията към факта, че предприемачите трябва да имат ориентиран към бизнеса подход, за да успеят. Следователно е желателно предприемачите да получават съвети относно потенциала и нуждите на пазара. Големите компании също трябва да бъдат част от процеса. Големите компании дават повече възможности за стартиращите предприятия и МСП не само поради предизвикателствата, които създават, но и поради бизнес възможностите, обичайно свързани с техните дейности. Следователно създаването на по-ефективна иновационна екосистема, която обединява всички техни реалности, е много добра идея.

5.3. ЕИСК насочва вниманието на общността от предприемачи и на Комисията към нуждата от разработване на нова концепция във връзка с дейностите на промишлеността. Традиционните производствени отрасли наистина биха имали полза от дейностите на стартиращите предприятия, когато са насочени към предизвикателствата, произхождащи от цифровизацията и роботизацията на промишлените дейности — например към цифровата икономика или засилването на въвеждането на много напреднали нови технологии на производство чрез участието на МСП и стартиращи предприятия и насърчаването на тяхното сътрудничество с големи отрасли. Успеваемостта би могла да нарасне, ако общността от стартиращи предприятия по някакъв начин бива осведомявана за предстоящите промишлени предизвикателства.

6. **Финансови въпроси**

6.1. Предложените бюджетни средства в размер на 100 милиарда евро за периода 2021—2027 г. включват 94,1 милиарда евро по линия на програмата „Хоризонт Европа“, 3,5 милиарда евро за фонда InvestEU, а 2,4 милиарда евро — за програмата на Евратом за изследвания и обучение. Програмата на Евратом, с която се финансират научните изследвания и обучението в областта на ядрената безопасност, сигурността и радиационната защита, ще бъде по-силно съсредоточена върху неядрени приложения, като например оборудване за здравни заведения и медицинско оборудване, и ще подпомага мобилността на изследователите в ядрената област в рамките на действията „Мария Склодовска-Кюри“.

6.2. Примерното разпределение на бюджета за „Хоризонт Европа“ показва значително увеличение (около 20 %) в бюджета на ЕНС и действията „Мария Склодовска-Кюри“ (около 10 %) в сравнение с Рамковата програма „Хоризонт“ 2014—2020 г. ЕИСК напълно подкрепя това увеличение и факта, че ЕНС следва да отдели по-голямата част от бюджета си за научни изследователи в началото на кариерата им в най-продуктивната им и творческа фаза (субсидии за начинаещи ([5]) и за утвърдени изследователи ([6])).

6.3. Бюджетът на ЕСИ е с най-голямо увеличение в рамките на „Хоризонт Европа“ с общ размер от 13,5 милиарда евро. В рамките на стълба „Глобални предизвикателства и конкурентоспособност на промишлеността“ на клъстера „храни и природни ресурси“ се пада най-голямото увеличение, до общо 10 милиарда евро. Междудисциплинарният стълб, посветен на „Укрепване на европейското научноизследователско пространство“, също отбелязва значително увеличение в своя бюджет до общо 2,1 милиарда евро. ЕИСК приветства тези бюджетни тенденции, като смята, че те ще укрепят европейското научноизследователско пространство и ще изградят по-силна екосистема за научни изследвания и иновации с много участници от всички европейски региони.

Брюксел, 17 октомври 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

([5]) За изследователи от всяка националност, с 2–7 години опит след завършването на докторска степен, с много обещаващи научни резултати и отлично предложение за научни изследвания (https://erc.europa.eu/funding/starting-grants).

([6]) За изследователи от всяка националност, с 7–12 години опит след завършването на докторска степен, с много обещаващи научни резултати и отлично предложение за научни изследвания. (https://erc.europa.eu/funding/consolidator-grants).

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програма за единния пазар, конкурентоспособността на предприятията, включително малките и средните предприятия, и европейската статистика и за отмяна на регламенти (ЕС) № 99/2013, (ЕС) № 1287/2013, (ЕС) № 254/2014, (ЕС) № 258/2014, (ЕС) № 652/2014 и (ЕС) № 2017/826“

(COM(2018) 441 final — 2018/0231 (COD)

(2019/C 62/06)

Докладчик: **Oliver RÖPKE**

Съдокладчик: **Violeta JELIĆ**

Консултация	Европейски парламент, 14.6.2018 г.
	Съвет, 26.6.2018 г.
Правно основание	Член 114, параграф 1, член 169, параграф 3, член 43, параграф 2 и член 173, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	Секция „Единен пазар, производство и потребление“
Приемане от секцията	2.10.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	17.10.2018 г.
Пленарна сесия №	538
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	187/4/2

1. **Заключения и препоръки**

1.1. Единният пазар предоставя изключително важна основа за създаването на икономически растеж и конкурентоспособност. Той допринася съществено за създаването на работни места и предоставя на потребителите широк избор на стоки и услуги и също така може да служи за основа за постигането на благосъстояние в Европейския съюз.

1.2. Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) приветства по принцип интегрирането на петте предходни програми (както и Европейската статистическа програма, чийто обхват обаче надхвърля единния пазар) и няколко бюджетни реда в програма за единния пазар, тъй като може да се очаква тя да създаде полезни взаимодействия и да подобри ефективността на разходите.

1.3. ЕИСК изразява съгласие с Комисията, че е необходимо да се премахнат съществуващите пречки и да се продължи с разработването, въвеждането и прилагането на законодателството на Съюза в единния пазар. Това се отнася преди всичко за областта на стоките и услугите, обществените поръчки, надзора на пазара, дружественото право, договорното и извъндоговорното право, борбата срещу изпирането на пари, свободното движение на капитали, финансовите услуги и конкуренцията, както и разработването на механизми за управление. ЕИСК призовава за създаването на справедлив и цялостен вътрешен пазар, в който също така следва да се вземе предвид съответствието с трудовите, потребителските и екологичните стандарти.

1.4. По отношение на хранителната верига обаче ЕИСК призовава Комисията да гарантира финансиране по линия на категория 3 — „природни ресурси и околна среда“, поради тясната връзка на програмата със селскостопанската политика.

1.5. ЕИСК приветства предложението на Комисията да задели 25 % от наличните финансови средства за постигане на целите на Парижкото споразумение в областта на изменението на климата, но би желал да се предостави допълнителна информация относно това кои разходи се считат за свързани с климата.

1.6. ЕИСК отбелязва, че обемът на работата в рамките на политиката за защита на потребителите нараства постепенно, не на последно място поради цифровата трансформация. Поради това ЕИСК настоятелно призовава Комисията да развива допълнително сътрудничество с потребителските мрежи и организации и да увеличи съответно финансирането за защита на потребителите.

1.7. ЕИСК отбелязва, че според Комисията финансирането на приоритетите в новата програма за единния пазар е определено на около 3,9 милиарда евро, т.е. приблизително на същото равнище както в текущия финансов период 2014—2020 г., но изразява загриженост, че преговорите относно финансовата рамка на ЕС биха могли да доведат до съкращения и съответно до по-малък бюджет отколкото в миналото. Независимо от това ЕИСК приветства факта, че във връзка с програмата за конкурентоспособност на предприятията и малките и средните предприятия (COSME) са налични допълнителни 2 милиарда евро по линия на програмата InvestEU и че е възможно да се комбинира финансиране от други програми.

1.8. Изготвената статистика по Европейската статистическа програма има висока европейска добавена стойност и представлява една от основите на политиката на Европейския съюз, включително по-специално относно единния пазар. Поради това ЕИСК изразява съгласие със становището на Комисията, че настоящата Европейска статистическа програма трябва да продължи да бъде подкрепяна с необходимите ресурси в новата програма за единния пазар.

1.9. ЕИСК призовава европейските социални партньори да участват по подходящ начин във всички етапи на новата програма за единния пазар.

2. **Общи бележки относно новата програма за единния пазар**

2.1. ЕИСК вече многократно е подчертавал, че единният пазар е важна част от процеса на европейска интеграция и допринася значително за икономическия растеж и създаването на работни места. Освен това единният пазар може да има принос и за благосъстоянието ([1]).

2.2. В становището си относно многогодишната финансова рамка за периода след 2020 г. ([2]) ЕИСК вече отбелязва критично, че за следващия период на финансиране ще бъдат на разположение още по-малко средства за постигане на целите на Европейския съюз, отколкото през текущия.

2.3. В рамките на многогодишната финансова рамка на ЕС Комисията предлага да се консолидират редица програми и бюджетни редове, свързани с конкурентоспособността на предприятията (включително на МСП), защитата на потребителите, клиентите и крайните ползватели на финансови услуги, изготвянето на политиката в областта на финансовите услуги, хранителната верига и разработването, изготвянето и разпространението на европейска статистика. ЕИСК по принцип приветства настоящото предложение, защото то може да създаде полезни взаимодействия и да повиши ефективността на финансирането на подпомаганите проекти. Също така програмата предлага по-гъвкава финансова рамка, която ще улесни бенефициерите при изпълнението на проектите.

2.4. Оценката на отделните програми, която сега ще бъде включена в новата програма за единния пазар, също показва висока европейска добавена стойност, осигурена от тези различни инициативи.

2.5. Следва да се отбележи, че все още са налице трудности и пречки пред единния пазар. Поради това е важно да се проследи развитието в тази област, да се направи преглед на оставащите пречки и да се създаде пътна карта, за да може единният пазар да функционира гладко в интерес на всички. ЕИСК изразява съгласие с Комисията, че новата програма може да помогне за подобряване на функционирането на единния пазар чрез изготвяне, изпълнение и прилагане на законодателството на ЕС. Действията на ЕС трябва да доведат до опростена, ясна, стабилна и предвидима регулаторна рамка за предприятията, работниците и гражданите. ЕИСК призовава за създаването на справедлив и цялостен вътрешен пазар, в който също така следва да се вземе предвид съответствието с трудовите, потребителските и екологичните стандарти.

2.6. ЕИСК приветства изрично възможността за кумулативно финансиране на дейности и проекти в различни програми на ЕС, като например InvestEU, „Хоризонт Европа“ и Европейския социален фонд. Това би могло да създаде полезно взаимодействие и да улесни финансирането на проекти.

2.7. ЕИСК обръща внимание на особеното значение на по-нататъшното развитие на данъчната политика на ЕС за насърчаването на ефективен, конкурентен и справедлив единен пазар ([3]).

([1]) ОВ C 125, 21.4.2017 г., стр. 1.

([2]) ECO/460 — становище относно „*Многогодишната финансова рамка за периода след 2020 г.*“ (прието на пленарната сесия през септември).

([3]) ОВ C 125, 21.4.2017 г., стр. 1.

3. **Цели на програмата**

3.1. Малките и средни предприятия играят централна роля в европейската икономика. Те представляват 99 % от предприятията в ЕС, а две трети от заетите лица работят в такива предприятия. Поради това според ЕИСК е изключително важно МСП да бъдат подпомагани от Европейския съюз за подобряване на тяхната конкурентоспособност. ЕИСК подчертава значението на мерките за подпомагане на достъпа до професионални и бизнес услуги, тъй като те насърчават конкурентоспособността на европейските МСП. Те са от голямо значение и за много други сектори и имат основна роля за ориентирането на европейската икономика към услугите.

3.2. ЕИСК би искал да подчертае положителния опит на програмата COSME, която е от голяма полза за МСП благодарение на нейното подпомагане, ориентирано към нуждите, в области като туризъм, текстилна промишленост и други сектори, и по този начин допринася съществено за икономическия растеж и създаването на нови работни места. Поради това подпомагането чрез програмата COSME следва да бъде продължено и надграждано.

3.3. През последните години МСП са изправени пред значителни трудности при достъпа до финансиране. Липсата на кредитоспособност не позволява на малките и средните предприятия да направят подходящи инвестиции в ориентираните към бъдещето области, като например цифровизацията, иновациите и глобализацията. Това се отразява неблагоприятно на икономическия растеж и на създаването на работни места и дори може да застраши оцеляването на предприятията. Поради това ЕИСК приветства допълнителната възможност за рефинансиране чрез използване на дългови и капиталови финансови инструменти по линия на новия фонд InvestEU.

3.4. Освен това е необходимо да се подкрепи изграждането на капацитет на социалните партньори, публичната администрация и други бенефициери, с цел да се даде възможност на заинтересованите участници да се включат в програмите на ЕС.

3.5. Подпомагането на млади предприемачи и на иновативни продукти и услуги ще бъде един от основните елементи на програмата за единния пазар. Според ЕИСК използването на клъстерни инициативи в подкрепа на нови бизнес модели, съвременни технологии, нисковъглеродни решения и решения за ефективно използване на ресурсите и други области, като например инициативи за международни дейности, намиране на персонал и повишаване на квалификацията, е положителен подход; Комитетът подкрепя работата на Европейската платформа за сътрудничество между клъстери.

3.6. В много икономически сектори използването на цифрови решения вече се приема за даденост. Непрекъснатият успех и конкурентоспособността на МСП зависят не на последно място от своевременното инвестиране в подходяща цифрова инфраструктура. Поради това ЕИСК подкрепя идеята за подпомагане на МСП при инвестиране в цифрови проекти. Тези проекти следва да бъдат изготвени така, че да са от полза за бизнес сектора и за гражданското общество като цяло.

3.7. ЕИСК подкрепя продължаването на подпомагането на цифровите портали „Вашата Европа“, мрежата за решаване на проблеми в рамките на единния пазар (SOLVIT) и „Вашата Европа — Съвети“, Информационната система за вътрешния пазар и информационното табло за вътрешния пазар и насърчаването на създаването и разширяването на допълнителни обществени цифрови услуги и сътрудничество между органите в рамките на държавите членки и между тях в цифровата област, включително във връзка с програмата „Цифрова Европа“.

3.8. Във връзка с това ЕИСК приветства прогресивния подход на Комисията за заделяне на 25 % от наличните финансови средства за постигане на целите на Парижкото споразумение в областта на изменението на климата, но би желал да се предостави допълнителна информация относно това кои разходи се считат за свързани с климата.

3.9. Целта на Програмата за единния пазар е да подпомага интересите на потребителите и да осигурява високо равнище на защита на потребителите. ЕИСК отбелязва, че като цяло предизвикателствата пред политиката за защита на потребителите постоянно се увеличават, отчасти поради онлайн търговията със стоки и услуги и поради цифровата трансформация и отчасти вследствие на непропорционалните мерки за дерегулация, като например премахването на законоустановените мерки за осигуряване на качество или условия за достъп до професия. Ето защо новата програма трябва да гарантира, че на потребителите се предоставя подходящата информация и подкрепа в дейностите им на потребители. В същото време трябва да се осигурят подходяща подкрепа и информация за предприятията относно разпоредбите, свързани със защитата на потребителите.

3.10. Започналата през 2008 г. финансова и икономическа криза показа, че е изключително важно на потребителите да се предоставят изчерпателни консултации и информация относно финансовите услуги, включително съвети за управлението на дълговe. Освен това гражданското общество се нуждае от по-активно участие в изготвянето на политиките в тази област, по-специално чрез насърчаване на организациите, които подкрепят политическите интереси на потребителите в областта на финансовите услуги.

3.11. Следва да се гарантира предоставянето на пазарна и потребителска информация и на достъп до правна защита чрез подпомагане на организациите за защита на потребителите и на компетентните правоприлагащи органи. ЕИСК обаче отбелязва и, че новият търговски механизъм за потребителите не отговаря на законните очаквания на потребителите, така както се посочва в наскоро прието становище на ЕИСК относно това предложение на Комисията.

3.12. Защитата на потребителите на равнището на ЕС намира силна подкрепа, по-специално чрез мрежата на европейските потребителски центрове и Европейското бюро на съюзите на потребителите (BEUC). През последните години мрежата успя да достигне до милиони потребители, да ги информира и също така да отговори на няколко стотици хиляди запитвания на потребители. BEUC развива активна дейност при представляване на интересите на потребителите във всички съответни области на политиката на ЕС. Подпомагането на мрежата и на BEUC осигурява висока европейска добавена стойност. Поради това ЕИСК препоръчва продължаване и допълнително развитие в дългосрочен план на това успешно сътрудничество с мрежата на европейските потребителски центрове и с Европейското бюро на съюзите на потребителите. Комитетът приветства и планираното сътрудничество с националните организации на потребителите.

3.13. За да се подобри представителството на интересите на потребителите в областта на финансовите услуги, се предоставя финансиране на две сдружения с нестопанска цел — Finance Watch и Better Finance, първоначално като част от пилотен проект, а след това чрез подготвително действие. С Регламент (ЕС) 2017/826 относно изграждането на капацитет в тази област се осигурява допълнително съфинансиране за тези сдружения. ЕИСК настоятелно призовава Комисията да засили допълнително сътрудничеството с организациите в тази област на политиката.

3.14. ЕИСК отбелязва, че с оглед на множеството задачи, които ще бъдат предприети, бюджетът от 198,5 милиона евро за защита на интересите на потребителите е твърде ограничен. ЕИСК настоятелно призовава Европейския парламент и Съвета за подходящо увеличение на наличния бюджет.

3.15. Данните и статистиката предоставят основата на решенията в редица области, включително социалната, регионалната, екологичната и селскостопанска политика. Поради това изготвената статистика по Европейската статистическа програма има висока европейска добавена стойност и представлява една от основите на политиката на Европейския съюз, включително по-специално относно единния пазар. Ето защо ЕИСК изразява съгласие с Комисията, че досегашната Европейска статистическа програма следва да продължи да получава необходимите ресурси, също и в рамките на програмата за единния пазар, по-специално с оглед на необходимостта от модернизиране на процеса на изготвяне на статистиката и на нарастващата нужда от статистически данни.

3.16. По отношение на стандартите ЕИСК препоръчва бързото им и своевременно разработване в сътрудничество с представителите на МСП, работниците, потребителите и представителите по въпросите на околната среда.

3.17. С програмата ще се подпомагат дейности по веригата за доставки на храни, за да се гарантира високо равнище на защита на здравето на хората, животните и растенията и за да се подобри устойчивостта на производството на храни и фуражи на равнището на ЕС и да се повишат стандартите за качество. Въздействието на болестите по животните и вредителите следва да бъде сведено до минимум, като се използват подпомаганите от ЕС програми за предотвратяване. Освен това следва да се подпомага и равнището на защита на околната среда и биологичното разнообразие.

3.18. Много дейности от програмата за хранителната верига попадат в обхвата на селскостопанската политика и политиката в областта на околната среда. Поради това ЕИСК призовава Комисията да гарантира финансиране за тези дейности по хранителната верига чрез категория 3 — „природни ресурси и околна среда“.

4. **Бюджет**

4.1. Комисията предлага общ бюджет за програмата за единния пазар от 4 089 милиона евро за периода 2021—2027 г. Сред тях са:

— около 438 милиона евро за целта относно единния пазар,

— 1 милиард евро за програма COSME за малките и средните предприятия,

— 198,5 милиона евро за потребителите,

— 220,5 милиона евро за стандартизация,

— 552 милиона за статистика, и

— 1,68 милиарда евро за хранителната верига.

4.2. ЕИСК отбелязва, че във връзка със съпоставимостта на тези финансови пакети с настоящия период на финансиране 2014—2020 г., излизането на Обединеното кралство от ЕС и интеграцията на отделните програми в Програмата за единния пазар означава, че по отношение на настоящия бюджет може да се правят само ограничени констатации.

4.3. ЕИСК отбелязва, че според Европейската комисия предоставеното финансиране за програмата за единния пазар е съпоставимо с настоящия период на финансиране (около 3,9 милиарда евро), но изразява загриженост, че преговорите биха могли да доведат до бюджетни съкращения и съответно до намаляване на наличните ресурси в сравнение с периода 2014—2020 г.

4.4. ЕИСК отбелязва, че повече от 41 % от общия бюджет — 1,68 милиарда евро, са отпуснати за хранителната верига, което категорично я прави най-добре финансираната позиция в програмата за единния пазар, докато по-малко от 5 % ще бъдат предоставени на проектите, свързани с политиката за потребителите.

4.5. ЕИСК приветства факта, че освен 1 милиард евро по програмата COSME ще бъдат достъпни допълнителни 2 милиарда евро чрез компонента InvestEU за подпомагане на МСП ([4]).

4.6. ЕИСК призовава за съществено увеличение на финансирането за елемента относно политиката за потребителите на програмата за единния пазар, тъй като предизвикателствата пред политиката за защита на потребителите се увеличават значително, не на последно място поради нарастващото значение на трансграничната електронна търговия и онлайн услугите.

4.7. По отношение на хранителната верига ЕИСК призовава да се осигури финансиране по линия на категория 3 — „природни ресурси и околна среда“, за мерките, които не са обхванати от надзора на пазара. Това включва например дейности за борба с болестите по животните и вредителите по растенията и мерки за хуманно отношение към животните.

4.8. ЕИСК приветства възможността за комбиниране на финансирането на проекти от други програми, като например Европейския фонд за регионално развитие, Кохезионния фонд, Европейския социален фонд плюс или Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони.

4.9. Както подпомагането на МСП и на стартиращи предприятия и засилването на конкурентоспособността и растежа на предприятията, така и допустимостта по член 3 от Програмата за единния пазар следва също да бъде разширена по отношение на мерките, които дават възможност на обществеността, потребителите, крайните ползватели, синдикалните организации и представителите на гражданското общество и бизнеса да вземат активно участие в политическия дебат, в създаването на политики и вземането на решения, включително по отношение на подпомагането на дейности на национални и общоевропейски представителни организации.

Брюксел, 17 октомври 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

([4]) COM(2018) 439 final.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програма „Митници“ за сътрудничество в областта на митниците“

[COM(2018) 442 final — 2018/0232 (COD)]

(2019/C 62/07)

Докладчик: **Laure BATUT**

Консултация	Европейски парламент, 14.6.2018 г.
	Съвет на ЕС, 27.6.2018 г.
Правно основание	членове 114, 33 и 207 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Единен пазар, производство и потребление“
Приемане от секцията	2.10.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	17.10.2018 г.
Пленарна сесия №	538
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	191/3/5

1. **Заключения и препоръки**

ЕИСК приветства отчитането на значението на митниците за вътрешния пазар и целта на предложението за подпомагане на митническия съюз и митническите органи чрез осигуряване на нов финансов инструмент в подкрепа на изпълнението на митническата политика с оглед на еднаквото прилагане на правилата. ЕИСК счита, че в крайна сметка в политическо отношение европейските митници, които вече прилагат общ законодателен кодекс, би трябвало да функционират като единна администрация.

1.1. *Относно бюджета и изпълнението на програма „Митници“*

1.1.1. ЕИСК счита, че предвидената за програма „Митници“ сума от 950 милиона евро за седем години, т.е. средно 5,02 милиона евро на държава годишно (ЕС 27), може да се окаже недостатъчна предвид мащаба на целите на предложението и заложените амбиции за човешките ресурси, мрежите, технологиите и оборудването; тъй като държавите ще понесат тежестта за съответните си отговорности, Комитетът препоръчва на Комисията да улесни пълноценното използване на програмата от националните митнически органи, както и на обявените полезни взаимодействия между програмите; той изразява желание Комисията да гарантира гъвкавост между бюджетните направления на многогодишната финансова рамка (МФР).

1.1.2. ЕИСК отчита, че е трудно да се правят хипотетични изчисления на свързаните с Брексит разходи, които има опасност да се окажат много високи, и препоръчва разглежданият текст да бъде коригиран постепенно, като не се нарушава завършването на вътрешния пазар на 27-те държави членки и се отчита неотложната необходимост от добре обучени служители и общи и конкурентоспособни митнически инструменти и процедури с оглед на отношенията с държави като САЩ и Китай.

1.2. *Относно информационните технологии в програмата*

Тъй като става въпрос за най-голямата добавена стойност, която се очаква от програмата, и предвид необходимостта да се гарантира ефективно развитие на стратегията относно информационните технологии в областта на митниците ([1]), ЕИСК приветства интегрирането в нея на инструментите за финансиране и улесняване на развитието и поддържането на трансевропейските митнически ИТ системи и в частност на инструментите за планиране в областта на информационните технологии, по-специално ако допринасят за намаляване на разликите между държавите членки.

1.2.1. **Относно технологичните иновации:** ЕИСК препоръчва програмата да се осъществява така, че да осигури едновременното разпространение на технологичните иновации във всички участващи държави.

([1]) COM(2018) 178 final: доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета от 11 април 2018 г.

1.2.2. **Относно цифровото сътрудничество:** за да може да се извлече най-голяма полза от това сътрудничество, ЕИСК препоръчва държавите членки да бъдат стимулирани да предприемат действия за намаляване на различията в практиките и компетентностите си и да засилят общата воля за борба с измамите.

1.3. *Относно повишаването на квалификацията*

ЕИСК счита, че повишаването на квалификацията на служителите на администрацията и митническото обучение са от съществено значение за доброто функциониране на сътрудничеството на ЕС в областта на митниците. Той препоръчва програмата да се използва в пълна степен за допълнително развитие на постигнатия напредък ([2]) в тази област. Години след програмата Matthaeus сътрудничеството може да бъде продължено с митническа програма „Еразъм“ (временен обмен на служители от всички категории).

1.3.1. ЕИСК препоръчва на митническите органи да се гарантира статут на „оправомощени органи“, които имат достъп до оперативно съвместимите системи за контрол на преминаващи границите лица ([3]).

1.4. *Относно основните права*

В обхвата на приложение на програмата ЕИСК препоръчва тя да допринася за спазването на основните права и защитата на данните.

1.5. *Относно показателите*

ЕИСК препоръчва да се окаже помощ на участващите държави да изпълнят задълженията си за докладване относно прилагането на програмата съгласно предложените показатели, като се има предвид, че ограниченията в публичните бюджети невинаги ще позволяват на националните администрации да разполагат с достатъчно време/служители. ЕИСК предлага най-малко през първите пет години да се прави съпоставка между всички държави членки.

1.6. *Относно управлението*

ЕИСК подкрепя провеждането на открит диалог относно изпълнението на програмата между държавите членки, Комисията и заинтересованите страни. На равнището на ЕС той препоръчва Европейският съвет да поднови подкрепата си за програмата, което ѝ дава видимост в дългосрочен план, и да се осигурят всички условия за пълната ѝ ефективност — например данъчната хармонизация между държавите членки, ангажираността на всички участващи държави по отношение на обученията и тяхната готовност за инвестиции в областите на сътрудничеството, борбата с измамите и провеждането на лоялна търговия.

2. **Въведение**

2.1. В предложената от Европейската комисия МФР с програма „Митници“ се цели **подпомагане на сътрудничеството** между митническите органи и **защита на икономическите и финансовите интереси** на Съюза. След 50 години митническият съюз разполага с хармонизирана законодателна рамка на европейско равнище. Все пак са необходими допълнителни усилия, за да се гарантира, че митническите органи на държавите членки изпълняват задълженията си по последователен и равностоен начин. Създадени са обща митническа територия и обща външна митническа тарифа, с които се забранява налагането на мита и такси с равностоен ефект между държавите членки. Въпреки това продължават да съществуват разлики, а „митническият туризъм“, който е равностоен на нелоялна конкуренция, се прокрадва в пролуките при прилагането на правилата, които заедно с митническите санкции са уредени в националното право.

2.2. Еднаквото прилагане представлява нелека задача предвид това, че **ролята на митниците е многоаспектна**. Те балансират в политически план между националните, европейските и международните правни разпоредби в областта на търговията, от една страна, и свободното движение, от друга. Митниците са свързани със стоките — законните, чието движение трябва да благоприятстват, незаконните, които трябва да прихващат, и опасните, които трябва да задържат. В някои държави членки те изготвят статистическите данни за външната търговия.

2.3. **Освен това** митниците **следят за спазването на редица законодателни актове извън митническата област:**

а) те защитават населението от терористични, екологични и здравни заплахи, огнестрелни оръжия и наркотици и контролират движението на валутите, правата върху интелектуалната собственост, здравето и сигурността на населението, безопасността на стоките, опазването на дивата природа и околната среда и т.н., като изпълняват все по-важна роля във връзка със сигурността в различните области;

б) митническите органи играят и решаваща роля за обезпечаването на почтеността по веригата на доставките. Между програма „Митници“ и другите финансови програми на МФР ще има многобройни полезни взаимодействия.

([2]) SWD(2017) 34 final.
([3]) COM(2017) 793 — 2017/0351 (COD) и COM(2017) 794 final — 2017/352 (COD).

2.4. Митниците вече използват цифрови уреди и технологии, които са съкратили времетраенето на проверките и публичните разходи въпреки по-големите обеми на световната търговия и повишаването на транснационалната престъпност. Това е **инструмент от съществено значение за правителствата и за Съюза.** Митниците могат да бъдат мобилизирани на цялата територия на ЕС с оглед защита на финансовите му интереси (например мита/САЩ) и на гражданите (например от болестта „луда крава“). Европейската гранична и брегова охрана ([4]) ще ги подкрепя.

3. **Кратко изложение на предложението за регламент**

3.1. За периода 2021—2027 г. ([5]) Европейската комисия е насочила общия си проектобюджет към постигането на **политическите цели на Съюза с 27 държави**. Като част от тези цели новата програма „Митници“ се явява продължение и разширение на програмата „Митници 2020“ и има за цел да подкрепи прилагането на митническия кодекс на Съюза (МКС) ([6]) и митническата политика. За тази цел в програмата се отдава приоритет на структурното сътрудничество във връзка с методите и бюджета, както и на укрепването на оперативното сътрудничество между държавите членки и държавите „участници“, които включват по-специално държавите кандидатки и в процес на присъединяване.

3.2. Броят на митническите декларации нараства (около 310 милиона през 2016 г., т.е. 10 декларации в секунда, от които 98 % се подават по електронен път). В рамките на МКС **вече стартира проектът за масова цифровизация на 17 електронни системи** до 2020—2025 г. Те са насочени към конкурентоспособността на европейските предприятия. Според Комисията те ще бъдат най-голямата добавена стойност на програма „Митници“.

3.3. В оценките на въздействието се установява необходимостта от **повишаване на квалификацията и засилване на координацията между митническите администрации на ЕС**, както и от **опростени показатели**, за да се намали административната тежест. В предложението се предвижда засилване на действията както в оперативен план посредством структурен обмен на добри практики и оперативни знания между държавите членки, така и чрез набор от информационни системи и инфраструктури с цел реализиране на изцяло „електронни“ митници ([7]). Проектите ще се изпълняват в продължение на няколко години и, разбира се, чрез полезни взаимодействия с програма „Фискалис“.

3.4. Комисията **ще зачита международните ангажименти** на ЕС в СТО, а за да бъдат в съответствие с политическото послание в съобщението на Комисията относно управлението ([8]), митническите администрации на държавите членки следва да работят като **единна администрация**.

3.5. Като взема предвид икономиите поради Брексит, реформите и бюджетните ограничения и новите вноски, които ще бъдат поискани от държавите членки, Комисията предлага обща многогодишна финансова рамка на Съюза на стойност 1 279 милиарда евро за периода 2021—2027 г., т.е. 1,11 % от богатството, създадено от 27-те държави членки, като от тази сума **950 милиона евро са за програма „Митници“.**

3.5.1. Съчетаването на финансирания ще даде възможност за полезни взаимодействия посредством нова гъвкавост между различни направления във връзка с управлението на общия бюджет, например за информационните технологии. Фондът за интегрирано управление на границите ще може да бъде използван от националните митници с цел подобряване на оборудването за митнически контрол (покупка, поддръжка и модернизиране на оборудването, което може да бъде финансирано по програмата), докато по програма „Митници“ ще се подкрепят всички други свързани с това дейности, например дейностите по сътрудничество за оценяване на потребностите от оборудване или обучението във връзка със закупеното оборудване.

3.5.2. Чрез програмата за подкрепа на структурните реформи ще може да се подобри административният капацитет на митниците на Съюза. Програма „Митници“ ще подпомага митническите органи при защитата на финансовите интереси на ЕС и ще получи също така подкрепа по програмата за борба с измамите, която ще е приемник на настоящата програма „Херкулес III“ ([9]) и информационната система за борба с измамите, която подпомага взаимната помощ по митнически въпроси. Тя ще осъществява полезни взаимодействия с програма „Фискалис“, дейностите на Европейската прокуратура и програма „Правосъдие“ на фонд „Правосъдие, права и ценности“ във връзка с обученията за прилагане на митническото право на ЕС.

([4]) Регламент (ЕС) 2016/1624.
([5]) COM(2018) 322 final.
([6]) МКС (митнически кодекс на съюза, Регламент (ЕС) № 952/2013, прилагане от 1 май 2016 г.) предвижда възможността оператор да подаде декларациите си в едно-единствено митническо учреждение в Съюза (централизация) дори когато стоките му преминават през различни места; в него се определя целта до 31 декември 2020 г. митническите формалности да преминат изцяло в електронен вид.
([7]) Решение № 70/2008/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 януари 2008 г. относно безкнижна среда в митниците.
([8]) ОВ C 434, 15.12.2017 г., стр. 43.
([9]) Целта на програма „Херкулес III“ (Регламент (ЕС) № 250/2014, 104,9 милиона евро) е да защитава финансовите интереси на ЕС, като подпомага действия за борба с нередностите, измамите и корупцията, засягащи бюджета на ЕС. Тя се управлява от Европейската служба за борба с измамите (OLAF).

4. **Общи бележки**

4.1. *Изпълнение на програма „Митници“*

4.1.1. На 24 март 2018 г. Европейският парламент препоръча увеличаване на общия бюджет на ЕС с 219 млрд. евро. Комисията иска да постави ударението върху **европейската добавена стойност** спрямо националните публични разходи. Въпреки това общото увеличение е едва **1,11 % от богатството** ([10])**, създадено от ЕС** (1,13 % в предишния период). Средната стойност от 1993 до 1999 г. беше 1,25 %. ЕИСК, който от години настоява за увеличаване на собствените ресурси на ЕС ([11]), изразява желание да се прояви политическа воля за завършване на вътрешния пазар във връзка с митническата политика и на националните митнически органи да бъдат предоставени помощи за нейното изпълнение.

4.1.2. Той иска да разбере как е определена сумата от **950 милиона евро** за периода 2021—2027 г. (член 4, параграф 1 от предложението): 137,7 милиона евро годишно, т.е. **5,02 милиона евро годишно на държава (при 27 държави)** на различни равнища на развитие, изглеждат малко.

4.2. В предложението се предвижда изпълнение чрез **възлагане на обществени поръчки и отпускане на безвъзмездни средства** при пряко управление. **Гъвкавостта** на новия модел на МФР би способствала за създаване на **полезни взаимодействия** между различните програми и различните задачи на митниците, техните връзки с други администрации, другите области на действие на ЕС, например програмите „Цифрова Европа“ ([12]), „Фискалис“, „Правосъдие“ и т.н. и свързаните с тях бюджетни направления. ЕИСК счита, че принципът е добър, но иска да знае какви ще бъдат **критериите за допустимост** за разпределяне на исканата помощ **между съответните направления** на всяка от програмите. Той се опасява, че има опасност от **разминаване между теория и практика** при тези съчетания на финансиране в случаите, в които за различни действия би била необходима едновременна подкрепа от един и същ фонд, който съответно не би бил достатъчен.

4.3. Комисията, изглежда, счита, че може да се очаква благоприятна конюнктура за **приходите на държавите членки и на ЕС**, но това е само хипотеза, която трудно може да бъде проверена за седемгодишен период.

4.4. Съгласно предложението **значителна част от бюджетната отговорност се оставя на държавите членки**, които ще трябва да разработят елементи на държавно равнище, като вземат предвид националните ограничения. Държавите членки обаче продължават да са изправени пред **политиките на бюджетни ограничения**, наложени от европейския семестър, и пред **бавно подемащ растеж**, по-специално в еврозоната. Въпреки това посредством структурното сътрудничество, което се предлага в предложението, държавите членки ще имат възможност да работят съвместно, по-специално за разработването на компонентите на информационните системи.

5. **Конкретни бележки на ЕИСК**

5.1. *Информационни технологии*

5.1.1. Информационните технологии се считат за **най-голямата добавена стойност на програмата** ([13]). Митниците вероятно са първият градивен елемент на електронното управление, с който разполага Съюзът. Дървовидната структура на инструментите за контрол и деклариране изисква все по-голяма **взаимна свързаност и оперативна съвместимост**. Това изисква най-напред всички държави членки да бъдат снабдени навсякъде с ефикасни митнически ИТ **инфраструктури** с много голям капацитет. Освен това ЕИСК изразява желание митническите органи на 27-те държави членки да бъдат признати за „оправомощени органи“, имащи правото да използват бъдещата архитектура на оперативно съвместимите системи за граничен контрол ([14]).

5.1.2. В член 7, параграф 5 и в член 8 от предложението се предвижда ставката на финансирането, която Комисията прилага спрямо проектите, да може да достига 100 % за дейностите на сътрудничество. В случаите, когато дейността обхваща разработването и експлоатирането на *европейска* електронна система, ще бъдат финансирани единствено разходите, свързани с общите компоненти и координацията, а държавите членки ще понесат разходите, свързани с отговорностите, които са им възложени по силата на текста.

5.1.3. Иновации в областта на информационните технологии

5.1.3.1. Цифровите мрежи с много голям капацитет поддържат всички **иновативни цифрови услуги**. За да може добавената стойност на митническите информационни технологии да произведе очакваните резултати, всички частни оператори (предприятия) и публични оператори (органи на третите държави), които работят с митниците, трябва да имат достъп до най-доброто равнище на оборудване и услуги.

([10]) Брутен национален доход.
([11]) ОВ C 74, 23.3.2005 г., стр. 32, параграф 4.5.15.
([12]) COM(2018) 434 final.
([13]) SWD(2018) 322 final, оценка на въздействието.
([14]) COM(2017) 793 final.

5.1.3.2. Ако в Многогодишния стратегически план за митническите електронни системи (електронни митници МГСП-М) ([15]) бъде включена програма „Митници“, всички нови иновации в областта на цифровите технологии ще станат част от нея. ЕИСК би искал в цялата взаимосвързана митническа мрежа в Съюза да се извършва защитен обмен на всички валидирани от органите иновации, така че да не се губи време след валидирането и да няма отклонения в търговията.

5.1.3.3. Във всички области се посочва необходимостта от **киберсигурност** по отношение на данните и мрежите. Колкото по-силна е взаимната свързаност, толкова по-големи са рисковете. ЕИСК счита, че въпросът е достатъчно важен, за да бъде включен в програмата и да бъдат предоставени средства за него, още повече, че дейностите на митниците имат **стратегически аспекти**.

5.2. *Показатели*

5.2.1. Комисията поставя ударението върху възможния принос на програмата за еднаквото прилагане на митническото законодателство и митническата политика и предлага оригинални качествени показатели за оценяването му.

5.2.2. Комитетът препоръчва участващите държави да бъдат подготвени чрез предвиденото в програмата обучение за този интересен набор от данни както по отношение на събирането, така и на обработването им. В период на съкращаване на публичните бюджети съществува опасност митниците да не разполагат с време/служители за разработване на тези анкети, чиито данни тогава е възможно да не бъдат надеждни. Вече съществуват инструменти за измерване и софтуерът би могъл да предоставя непосредствено определена информация, например за „достъпност на европейските електронни системи“.

5.3. *Управление*

5.3.1. За да се избегнат отклонения в търговията и нарушаване на конкурентоспособността, Комисията си поставя за цел да координира действията **в посока към уеднаквяване на прилагането на правилата.** Както и преди, тя иска да се обгради с **комитети и експертни групи** и настоява за участие на гражданското общество.

5.3.2. Тази координация трябва да се осъществява на оперативно равнище с националните митнически органи и специализирани представители в дългосрочен план. ЕИСК подкрепя **провеждането на открит диалог с действащите лица**, например с външните експерти и представителите на органите на държавното управление, включително от трети държави, представителите на международни организации, на икономически оператори и на гражданското общество; Комитетът би желал 1) до края на програма „Митници“ Европейският съвет да я насърчава и да заяви интереса си относно цялостното ѝ изпълнение; 2) в програмата да се дава конкретна информация относно участниците от гражданското общество и достъпа до правни средства за защита, които гражданите могат да използват за **защита на правата си.**

5.3.3. Комитетът счита, че за успешното уеднаквяване всички държави и институции на ЕС следва да работят в една и съща посока при условия на **прозрачност**. След политическите решения относно приоритетите ЕИСК би искал да може да се прави разграничение между действията, свързани с контрола на законните и незаконните стоки и с контрола на преминаващи границите лица (в съответствие с политиките в областта на митниците и миграцията).

5.3.4. Следва да се посочат общите фактори, които биха способствали за ефективността на програмата, например данъчната хармонизация между държавите членки, ангажираността на всички участващи държави по отношение на обученията и тяхната готовност за инвестиции в областите на сътрудничеството, борбата с измамите и провеждането на лоялна търговия.

5.4. *Повишаване на квалификацията на служителите*

5.4.1. Митниците не започват от нулата — те разполагат с човешки ресурси, оборудване, ноу-хау. Този много важен въпрос е посочен в програмата, но не е развит. Всяка национална администрация трябва да може да участва в програма „Инфраструктура и **развитие на знанията**“.

5.4.2. Комитетът препоръчва **общото европейско обучение** да стане всеобхватно по примера на Европол. Обучението може да бъде тематично, например относно оперативната съвместимост, одитите на ОИО ([16]), борбата с измамите, киберсигурността, вътрешната сигурност и т.н. В допълнение към вече разработените от Европейската комисия общи цифрови модули, то може да бъде допълнено с митническа програма „Еразъм“, посветена на продължаващото обучение, която да позволи временен обмен на служители от всички категории и да бъде финансирана в рамките на програма „Митници“.

([15]) Многогодишен стратегически план за митническите електронни системи (*e-customs* MASP-C Multi-Annual Strategic Plan), Taxud.a.3 (2017) 6498377.

([16]) ОИО: одобрен икономически оператор.

5.4.3. Комитетът е убеден, че за успешно сътрудничество между националните администрации с **различна култура** и за **установяване и обмен на добрите практики**, е необходимо служителите да се разбират и да упражняват професията си по сходен начин ([17]) по отношение на начините на използване на цифровите средства, както и в други аспекти (административни компетентности). ЕИСК счита, че за държавите и за Съюза би било разумно да бъде запазено присъствието на митническите органи на място въпреки непрекъснато нарастващите технически изисквания. Той желае бюджетните ограничения в съчетание с изразената амбиция на програмата да не доведат до съкращаване на държавни служители, а **всички те да имат достъп до обогатяване на познанията за сътрудничество с европейските си колеги**.

5.5. *Защита на основните права*

5.5.1. Комитетът подчертава, че програма „Митници“ представлява не само инструмент за прилагане на митническата политика, но освен това насърчава зачитането на основните права чрез хармонизирано обучение за служителите и представителите на участващи трети държави. Важно е тази възможност да бъде използвана.

5.5.2. Общият регламент относно защитата на данните (ОРЗД ([18])) се прилага в целия Европейски съюз. Търговските ползватели, предприятията и служителите трябва да го спазват и да могат да се позовават на него. **Защитата на данните**, както гражданските, така и промишлените и търговските, може да е жизненоважна и трябва да бъде гарантирана от националните и общите системи при редовните процедури и съдебните спорове, а също така и в електронната търговия и статистическите данни, свързани с показателите за напредъка на програмата.

5.5.2.1. При управлението на външните граници на Съюза в сътрудничество с Frontex може да възникнат случаи, в които са застрашени правата на човека. Съответните митнически органи трябва да зачитат **правата на човека** както по отношение на предполагаемите извършители, така и на своите служители.

Брюксел, 17 октомври 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

([17]) Вж. в миналото програма Matthaeus.
([18]) Общ регламент относно защитата на данните: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0679&-from=BG.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на космическа програма на Съюза и на Агенция на Европейския съюз за космическата програма и за отмяна на регламенти (ЕС) № 912/2010, (ЕС) № 1285/2013 и (ЕС) № 377/2014 и на Решение 541/2014/ЕС“

(COM(2018) 447 final — 2018/0236 (COD)

(2019/C 62/08)

Докладчик: **Raymond HENCKS**

Консултация	Европейска комисия, 12.7.2018 г.
	Съвет, 13.7.2018 г.
Правно основание	Член 304 от ДФЕС
Компетентна секция	„Единен пазар, производство и потребление“
Приемане от секцията	2.10.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	17.10.2018 г.
Пленарна сесия №	538
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	189/3/2

1. **Заключения и препоръки**

1.1. Европейският съюз може да се гордее с големи успехи в космическия сектор. Благодарение на космическите си програми той допринася за справяне с някои основни глобални предизвикателства, по-специално тези, свързани с изменението на климата, сигурността и подобряването на условията на ежедневния живот на гражданите, като същевременно запазва своя суверенитет и стратегическа независимост спрямо другите космически сили.

1.2. ЕИСК подкрепя Съюза по отношение на допълнителните му усилия за запазване на позицията на голяма независима космическа сила. Той одобрява това, че Съюзът заделя финансовите средства, които отговарят на неговите амбиции, в конкретния случай „основна референтна сума“ в размер на 16 милиарда евро, която според ЕИСК представлява минимален финансов пакет. ЕИСК отново повтаря искането си да бъдат намерени съвместно с Европейската инвестиционна банка нови финансови възможности за подкрепа на проекти в областта на космическите научни изследвания, проектиране и производство на частни дружества, МСП и стартиращи предприятия.

1.3. По отношение на специфичните цели на европейската космическа програма ЕИСК приветства факта, че наред с постоянното развитие на двете водещи инициативи на програмата, „Галилео“ и „Коперник“, Съюзът отделя повече внимание на автономността и капацитета на „космическото наблюдение и проследяване“ с цел защита на космическите инфраструктури от опасностите, свързани с безбройните космически отпадъци, които обикалят около Земята. Комитетът приветства и новата инициатива относно системата GOVSATCOM, която отговаря на нуждите от сигурни европейски спътникови комуникации.

1.4. ЕИСК отбелязва обаче, че Съюзът остава твърде пестелив в информацията си за гражданите относно предимствата, които дейностите на Общността в космическото пространство предлагат за обществото и икономиката. Той предлага да се проведе подходяща кампания, за да могат гражданите да осъзнаят добавената стойност на европейските космически дейности, които са станали абсолютно необходими в техния ежедневен живот, стимулират заетостта, растежа и инвестициите и допринасят за тяхната сигурност.

1.5. Освен това все още сме твърде далеч от максимално използване на предимствата, които представлява космическото пространство за европейската икономика. Възможностите, които предоставя програмата за наблюдение на Земята и използването на огромното количество данни, които предоставя, остават до голяма степен неоползотворени. ЕИСК призовава за действия за информиране и повишаване на осведомеността на потенциалните бенефициери, най-вече в морския и селскостопанския сектор.

1.6. В международен план европейският космически сектор е изправен пред много силна конкуренция, предвид това, че космическите дейности придобиват все по-изразен търговски характер поради нарастващо участие на частния сектор на пазара извън Съюза. Следователно е наложително да се засили значението на вътрешния пазар и да се приложи принцип на „европейски избор“ в космическия сектор.

1.7. Европа се нуждае от конкурентоспособни ракети носители, адаптирани към търговските и институционалните пазари, ако желае да запази своята автономност по отношение на достъпа до космическото пространство в условията на нарастващ брой ракети носители и силна конкуренция. ЕИСК насърчава Комисията да проучи възможностите за подпомагане на научните изследвания и на европейските инфраструктурни съоръжения за изстрелване.

1.8. ЕИСК счита, че футуристичният проект за извличането и възстановяването на природни ресурси извън земната орбита („*space mining*“), в който една държава членка зае водеща позиция, заслужава Съюзът да следи по-внимателно развитието, за да запази ясна европейска добавена стойност.

2. **Въведение**

2.1. От 90-те години на XX век насам ЕС разработва космическа политика на Общността, основаваща се на независимост спрямо другите космически сили, по-специално чрез разработване на програми и приложения в ключови промишлени сектори като комуникациите, сигурността, услугите за спешна помощ, навигационните системи, информацията, излъчванията на събития, изменението на климата, метеорологичните прогнози и др.

2.2. С помощта на Европейската космическа агенция (ЕКА) ЕС разполага понастоящем с голяма мрежа от спътници и независим достъп до космическото пространство през Френска Гвиана чрез европейски ракети носители. От своя страна държавите — членки на ЕКА ([1]), разполагат със свои собствени космически агенции, програми, изследователски центрове, наземни съоръжения и със значителен промишлен капацитет. Като цяло те са в основата на космическите инициативи, които впоследствие се поемат в рамките на ЕС или на ЕКА.

2.3. Съюзът участва по-специално чрез проектирането, пълното финансиране и експлоатацията на посочените по-долу космически програми, за чието изпълнение той носи цялата отговорност, включително в областта на сигурността:

— „**Галилео**“ е първата инфраструктура за радионавигация с висока точност и за спътниково позициониране, проектирана специално за граждански цели, предоставена безплатно на ползвателите,

— „**Коперник**“ е доставчик на данни за наблюдение на Земята и обхваща шест области: мониторинг на земната повърхност, на морската среда, на атмосферата, на изменението на климата, както и управлението на извънредни ситуации и на сигурността,

— **EGNOS** е общоевропейска система от 3 спътника, която подобрява качеството на отворените сигнали от съществуващите глобални навигационни спътникови системи и осигурява по-точни данни за географско позициониране,

— **КНП** (космическо наблюдение и проследяване) е система за наблюдение на космическото пространство и на около 780 000 космически отпадъка (космически отломки) в орбита около Земята,

— **GOVSATCOM** е система за правителствени спътникови комуникации (гражданск**и** и военни), посочена като един от елементите на Глобалната стратегия на Европейския съюз за външната политика и политиката на сигурност.

2.4. Понастоящем Комисията е делегирала разработването и разгръщането на космическата инфраструктура на ЕКА, която отговаря за разгръщане на инфраструктурата „Галилео“, докато Агенцията на ЕС със седалище в Прага (Европейска агенция за ГНСС — GSA) е натоварена със задачата да улесни навлизането на „Галилео“ на пазара. ЕКА управлява също така част от операциите по програма „Коперник“.

2.5. Европейската космическа промишленост осигурява работа на над 231 000 души, от които 41 333 в сектора на космическата промишленост, и генерира добавена стойност, която по оценка на Европейската комисия през 2017 г. е между 53 и 62 милиарда евро.

3. **Предложение на Комисията**

3.1. Предложената космическа програма съответства на промишлената стратегия, представена от председателя Юнкер в неговата реч за състоянието на Съюза от 2017 г., и на съобщението на Комисията от 26 октомври 2016 г. относно нова „Космическа стратегия за Европа“.

([1]) В ЕКА членуват 22 държави членки. Националните органи, отговорни за космическото пространство в следните държави, са членове на Съвета на управляващите на ЕКА: Австрия, Белгия, Германия, Гърция, Дания, Естония, Ирландия, Испания, Италия, Люксембург, Нидерландия, Норвегия, Обединено кралство, Полша, Португалия, Румъния, Унгария, Финландия, Франция, Чешка република, Швеция и Швейцария. Канада също участва в Съвета, както и в някои проекти в рамките на споразумение за сътрудничество. Словения е асоцииран член. Други седем държави на ЕС са сключили споразумения за сътрудничество с ЕКА: България, Кипър, Латвия, Литва, Малта, Словакия и Хърватия.

3.2. Регламент

— (ЕС) № 1285/2013 за изграждане и експлоатация на европейските навигационни спътникови системи, „Галилео“ и EGNOS,

— Регламент (ЕС) № 377/2014 за създаване на програма „Коперник“,

— Решение № 541/2014/ЕС за създаване на рамка за подкрепа на космическото наблюдение и проследяване (КНП), и

— Регламент (ЕС) № 912/2010 на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Европейската агенция за ГНСС.

се отменят и заменят от настоящия регламент, който въвежда общи правила за всички компоненти на програмата, отнасящи се по-специално до бюджетните средства и механизми, финансовите разпоредби, обществените поръчки, управлението и сигурността. В посочения регламент се определят също така конкретни правила, валидни за всеки един от тези компоненти.

3.3. Европейската агенция за ГНСС, натоварена със задачата да въведе ново поколение навигационни спътникови системи (ГНСС), е преобразувана в „Агенция на Европейския съюз за космическата програма“, натоварена със задачата да допринесе за изпълнението на програмата, по-специално по отношение на сигурността, комуникацията и популяризирането, както и дейности за пазарна реализация на услугите, предлагани от „Галилео“ и EGNOS.

3.4. Новата космическа програма има за цел:

— предоставяне на висококачествени, актуални и, когато е целесъобразно, защитени свързани с космическото пространство данни, информация и услуги,

— максимално увеличаване на социално-икономическите ползи,

— повишаване на сигурността на Съюза и неговите държави членки,

— насърчаване на ролята на Съюза на международната сцена като водещ участник.

3.5. С предложението за регламент се определя общият размер на отпуснатите бюджетни средства за всички космически дейности на Съюза, включително научноизследователската дейност в размер на 16 милиарда евро за периода 2021—2027 г. (спрямо 12,6 милиарда евро за периода 2014—2020 г.). Този размер на отпуснатите бюджетни средства представлява основната референтна сума съгласно Междуинституционалното споразумение от 2 декември 2013 г. относно бюджетната дисциплина и се разпределя, както следва:

— „Галилео“ + EGNOS 9,7 милиарда,

— „Коперник“ 5,8 милиарда,

— КНП/GOVSATCOM 0,5 милиарда.

3.6. В новия регламент се разглеждат също така различните форми на сътрудничество и партньорство между заинтересованите страни, както и отношенията с международните организации и трети държави.

3.7. Комисията ще докладва ежегодно на Европейския парламент и на Съвета за изпълнението на космическата програма въз основа на показатели за изпълнението, които предстои да бъдат определени.

3.8. Освен това най-малко на всеки четири години ще се извършва оценка на програмата. Заключенията от оценките, заедно със забележките на Комисията, ще се съобщават на Европейския парламент и на Съвета, както и на ЕИСК и на Комитета на регионите.

4. **Общи бележки**

4.1. На първо място, трябва да се признае, че ЕС може да се гордее с това, че е разработил своевременно своя собствена космическа политика и че понастоящем е независим от другите космически сили, включително тези, считани в миналото за надеждни, но междувременно превърнали се в непредвидими, партньори.

4.2. ЕИСК подкрепя Съюза по отношение на допълнителните му усилия за запазване на позицията на голяма независима космическа сила и за заделяне на средства за укрепване на неговите технически предимства. Космическото пространство е сектор, който изисква значителни финансови ресурси. Не може да съществува амбициозна космическа политика без съответния бюджет.

4.3. Следователно може само да приветстваме факта, че проектът за регламент предвижда на Съюза да се предоставят финансовите средства, които отговарят на неговите амбиции, в конкретния случай — финансови средства по програмата в размер на 16 милиарда евро, представляващи минимална „основна референтна сума“. Следователно Парламентът и Съветът, както и Комисията, когато изготвя проектобюджета, се ангажират да не се отклоняват с повече от 10 % от тази сума за целия срок на програмата (освен при изключителни обстоятелства). При все това ЕИСК повтаря отново искането си да бъдат

намерени съвместно с Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) нови финансови възможности за подкрепа на проекти в областта на космическите научни изследвания, проектиране и производство за частни дружества, МСП и стартиращи предприятия, например в областта на наноспътниците, миниатюризираните системи за задвижване, удължаването на експлоатационния срок на спътниците, новите приложения за наблюдение на Земята и др.

4.4. Освен това космическите научни изследвания и иновации, които следва задължително да бъдат укрепени, ако Съюзът желае да запази челната си позиция в развитието на тази област, могат да бъдат финансирани от програма „Хоризонт Европа“ в рамките на работната програма „Водещи позиции в областта на главните базови и промишлените технологии“, която разполага с бюджет от 13,5 милиарда евро.

4.5. В този контекст можем само да приветстваме намерението на Обединеното кралство да продължи да участва в европейската космическа програма и след излизането си от ЕС. Въпреки това ЕИСК изразява съжаление, че само 20 от настоящите 28 държави — членки на Съюза, са членове на ЕКА.

4.6. По отношение на специфичните цели на космическата програма ЕИСК одобрява факта, че новите приложения и услуги отчитат достиженията в областта на безпилотните автомобили, дроновете, роботите и интернет на нещата („Галилео“) и акцентира в интерес на човечеството върху мониторинга на изменението на климата (например мониторинга на антропогенните емисии на CO_2 и на парникови газове), земеползването в подкрепа на селското стопанство, наблюдението на полярните области, управлението на горите и водите и откриването на малки обекти (например корабите) за наблюдение на незаконния трафик („Коперник“).

4.7. ЕИСК подкрепя също така предложението на КНП да се предостави повече автономност и капацитет, за да се защити космическата инфраструктура и Земята от космическите рискове, както и създаването на нови дейности за наблюдение на космическите отпадъци и екстремните метеорологични явления в космическото пространство, произтичащи от слънчевата активност или от астероидите и кометите (близки до Земята обекти). Въпросът с отпадъците в космическото пространство засяга пряко повече от 60 държави, които понастоящем притежават и използват спътници. Този мониторинг на космическото пространство е наистина от изключително значение предвид риска от повреждане на важни инфраструктури, които обуславят ежедневния живот на гражданите, с прекъсванията на услуги, неудобствата и съответните икономически загуби.

4.8. Новата инициатива относно системата GOVSATCOM отговаря на нуждите от сигурни европейски спътникови комуникации(наблюдение на границите, морската общност, полицейски мисии, гражданска защита, хуманитарна помощ, външна дейност на ЕС и др.) и ще даде възможност за повишаване на европейската сигурност и независимост на бъдещите системи и защитени телекомуникационни услуги, което ЕИСК може само да подкрепи.

4.9. Поради това Съюзът може да се гордее с големи успехи в космическия сектор. ЕИСК отбелязва обаче, че Съюзът остава твърде пестелив в информацията си за гражданите относно предимствата, които космическото пространство предлага за обществото и икономиката. Много граждани не осъзнават, че когато например използват своя мобилен телефон или смартфон, когато използват навигационни системи, гледат спътникова телевизия, пътуват по суша, море и въздух или теглят пари, те използват космически услуги. Поради това трябва да се направи необходимото чрез подходяща информационна кампания, за да могат гражданите да осъзнаят, че европейските космически дейности са абсолютно необходими в техния ежедневен живот, стимулират заетостта, растежа и инвестициите и допринасят за тяхната сигурност.

4.10. Освен това все още сме твърде далеч от максимално използване на предимствата, които представлява космическото пространство за европейската икономика. Възможностите, които предоставя програмата за наблюдение на Земята и използването на огромното количество данни, които предоставя, остават до голяма степен неоползотворени. ЕИСК призовава за действия за информиране и повишаване на осведомеността на потенциалните бенефициери, най-вече в морския и селскостопанския сектор.

4.11. Както отбелязва Комисията, космическият сектор среща трудности, свързани с недостатъчните възможности за наемане на подходящ персонал. ЕИСК счита, че космическите науки следва да бъдат включени в образователната система и университетите на държавите членки следва да бъдат приканени да открият магистърска програма по космическо инженерство.

4.12. В международен план европейският космически сектор трябва да отговори на предизвикателството, свързано с много силна конкуренция, тъй като космическите дейности придобиват все по-изразен търговски характер поради нарастващо участие на частния сектор. Големите европейски участници осъществяват повечето от своите дейности извън Европа. Следователно е наложително да се засили значението на вътрешния пазар и да се приложи принцип на „европейски избор“ в космическия сектор.

4.13. Както отбелязва Комисията, космическото пространство е част от глобалната верига за създаване на стойност, която се изправя пред значителни промени, разширяващи традиционните граници на космическия сектор. Т.нар. „ново космическо пространство“ („New Space“) ще преобрази космическия сектор не само от технологична гледна точка, но също и от гледна точка на бизнес модела. Ето защо е изключително важно Съюзът да оказва активна подкрепа на целия космически сектор, по-специално на научноизследователската и развойната дейност, на стартиращите предприятия и бизнес инкубаторите, които работят в космическия сектор. ЕИСК изразява съжаление, че в предложението за регламент Комисията се ограничава да посочи, че космическата програма подкрепя сътрудничеството между предприятия под формата на платформи за космическото пространство, които обединяват на регионално и национално равнище участниците от космическия и цифровия сектор, без да спомене нищо относно функционирането и финансирането на такива платформи.

Един подобен проект „New Space“ би могъл да обхване разработването на икономиката на космическите ресурси („*space mining*“), имаща за цел извличането и възстановяването на природни ресурси извън земната орбита. Астероидите например може да съдържат никел, платина, желязо и кобалт. НАСА оценява на 700 трилиона долара стойността на астероидния пояс (която наброява повече от един милион астероида) между Марс и Юпитер. Тези ресурси ще могат или да бъдат пренесени на Земята, или да се използват в космическото пространство като източник на енергия за спътниците, или за изграждане на бази, от които би могло да стартират по-продължителни проучвателни проекти за изследване на космическото пространство.

4.14. Люксембург е втората в света държава след САЩ, която разполага с правна рамка, оспорвана от някои, позволяваща изследването и използването за търговски цели на космическите ресурси. ЕИБ също се включи в проекта с консултативна мисия редом с ЕКА, която възнамерява да предоставя мнения и насоки чрез службата си за финансови консултации в областта на иновациите.

4.15. ЕИСК счита, че Съюзът би трябвало да участва по-отблизо в научните изследвания в рамките на *space mining*, от технологична, финансова и правна гледна точка, и да следи проектът да запази ясна европейска стойност, въпреки че към него вече са се присъединили американски, арабски или азиатски организации или предприятия.

4.16. Европа се нуждае от ракети носители, адаптирани към търговските и институционалните пазари, ако желае да запази своята автономност по отношение на достъпа до космическото пространство. Ракетите, които могат да се използват повторно, са особено обещаващо постижение, което ще намали разходите и срока на ротация между отделните изстрелвания. На търговския пазар конкуренцията продължава да е силна и понякога нелоялна. ЕИСК насърчава Комисията да проучи начини за подпомагане на научноизследователската дейност и на европейските инфраструктурни съоръжения за изстрелване при зачитане на жизненоважното значение на запазването на независим достъп на Европа до космическото пространство.

4.17. Дори ако съгласно ДФЕС държавите членки разполагат с правомощието да определят услугите от общ интерес, това по никакъв начин не отменя правомощията на Съюза да определя такива услуги на своето равнище, при условие че това е необходимо за изпълнението на целите на Съюза. ЕИСК призовава институциите на Общността да признаят съществуването и необходимостта от услуги от общ интерес за Общността в областите, в които действията на ЕС са най-ефикасни, за да отговорят на неговите цели, какъвто очевидно е случаят с космическия сектор.

Брюксел, 17 октомври 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно а) Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1206/2001 на Съвета от 28 май 2001 г. относно сътрудничеството между съдилища на държавите членки при събирането на доказателства по граждански или търговски дела

[COM(2018) 378 final — 2018/203 (COD)]

и относно б) Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1393/2007 на Европейския парламент и на Съвета относно връчване в държавите членки на съдебни и извънсъдебни документи по граждански или търговски дела („връчване на документи“)

[COM(2018) 379 final — 2018/204 (COD)]

(2019/C 62/09)

Докладчик: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Консултация	а) Европейски парламент, 10.9.2018 г.
	б) Европейски парламент, 10.9.2018 г.
Правно основание	член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Единен пазар, производство и потребление“
Приемане от секцията	2.10.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	17.10.2018 г.
Пленарна сесия №	538
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	184/0/9

1. **Заключения и препоръки**

1.1. ЕИСК отбелязва предложенията на Комисията, свързани с изменението на Регламента относно събирането на доказателства и Регламента относно връчването на документи.

1.2. ЕИСК призовава Комисията да вземе предвид бележките, съдържащи се в настоящия документ, относно предложенията ѝ, по-специално тези в параграфи 5.2, 5.3, 5.4, 5.5, 5.9, 5.10, 6.3, 6.4. и 6.6, защото без истинско пространство на правосъдие, свободите на единния пазар не могат да се използват пълноценно.

2. **Контекст**

2.1. С цел създаването на пространство на свобода, сигурност и правосъдие в Европейския съюз (ЕС) в член 81 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) са определени основанията за развитие на така нареченото „съдебно сътрудничество по гражданскоправни въпроси с трансгранично значение“, като на ЕС са предоставени правомощия да приема мерки за сближаване на законовите и подзаконовите разпоредби на държавите членки.

2.2. Когато е необходимо за целите на правилното функциониране на вътрешния пазар, се установява правна разпоредба за приемане на мерки за гарантиране на взаимното признаване — между държавите членки — на съдебните и извънсъдебните решения, на тяхното изпълнение и на сътрудничеството при събирането на доказателства.

2.3. За да се регулира съдебната помощ между държавите членки, ЕС замени системите, предвидени в Хагските конвенции, като прие следните правни инструменти:

2.3.1. Регламент (ЕО) № 1206/2001 ([1]) на Съвета относно сътрудничеството между съдилища на държавите членки при събирането на доказателства по граждански или търговски дела, приет по инициатива на Федерална република Германия (по-нататък „Регламент относно събирането на доказателства“), за прилагане във всички държави членки с изключение на Дания.

2.3.2. С регламента се създава общоевропейска система за пряко и бързо предаване и изпълнение на молби за събиране на доказателства между съдилищата и се определят точни правила относно формата и съдържанието на такива молби. Въвежда се система за преки двустранни контакти между съдилищата, заменяща предишната система, при която молбите бяха предавани от съд в една държава членка до централния орган в друга държава членка.

2.3.3. Регламент (ЕО) № 1393/2007 ([2]) на Европейския парламент и на Съвета относно връчване в държавите членки на съдебни и извънсъдебни документи по граждански или търговски дела (по-нататък „Регламент относно връчването на документи“), прилаган във всички държави членки ([3]).

2.3.4. Този регламент се прилага при граждански или търговски дела, когато съдебен или извънсъдебен документ трябва да бъде изпратен от една държава членка в друга с цел да бъде връчен там. Не се прилага обаче по отношение на данъчни, митнически и административни дела, нито по отношение на отговорността на държавата за действие или бездействие при упражняване на държавната власт *(acta iure imperii)*.

2.4. ЕИСК винаги е подкрепял създаването на общо пространство на свобода, сигурност и правосъдие в ЕС, което, наред с другото, налага приемането на мерки в областта на съдебното сътрудничество и гражданскоправните въпроси, така че гражданите да не са възпрепятствани или обезсърчавани да упражнят правата си поради несъвместимостта или сложността на съдебните системи на държавите членки.

2.5. При всички случаи, за да се създаде европейско съдебно пространство, е наложително да се подобри сътрудничеството между съдилищата и съответно да се опростят и ускорят процедурите с цел премахване на неефективността и забавянията.

3. **Предложенията на Комисията**

3.1. Предложенията на Комисията имат за цел изменение на двата съществуващи регламента по отношение на събирането на доказателства и връчването на документи.

3.2. *Предложението за изменение на Регламента относно събирането на доказателства*

3.2.1. Целта на предложението е подобряване на функционирането на пространството на свобода, сигурност и правосъдие, както и на вътрешния пазар чрез подобряване и ускоряване на трансграничното събиране на доказателства.

3.2.2. Намерението е регламентът да се адаптира към техническия напредък, като се използват предимствата на цифровизацията и се въведе задължение комуникацията и обменът на документи да се извършват по подразбиране по електронен път и при спазване на защитата на данните и неприкосновеността на личния живот, без от това да произтича каквото и да било ограничаване на процесуалните права на страните. За целта системата следва да въведе децентрализирана структура, позволяваща комуникация пряко между крайните ѝ ползватели.

3.2.3. С предложението се насърчава използването на съвременни средства за събиране на доказателства, като например видеоконферентна връзка, когато дадено лице трябва да бъде изслушано в друга държава членка. Целта е да се осигури по-подходящо, по-често и по-бързо директно събиране на доказателства чрез изслушване на лице, което има местожителство в друга държава членка, в качеството му на свидетел, страна или вещо лице.

3.2.4. Премахват се правните пречки пред приемането на електронни (цифрови) доказателства. В предложението се предвижда взаимното признаване на цифрови доказателства. Това ще намали тежестта за гражданите и предприятията в съдебните производства, както и случаите, в които електронните доказателства се отхвърлят.

3.2.5. Предлага се премахване на различните тълкувания на понятието „съд“, което понастоящем не е определено в Регламента относно събирането на доказателства. Предложението има за цел преодоляване на несигурността в това отношение.

([1]) Регламент (ЕО) № 1206/2001 на Съвета, 28 май 2001 г., (ОВ L 174, 27.6.2001 г., стр. 1).
([2]) Регламент (ЕО) № 1393/2007 от 13 ноември 2007 г. за отмяна на Регламент (ЕО) № 1348/2000 (ОВ L 324, 10.12.2007 г., стр. 79).
([3]) Съгласно т.нар. „паралелно споразумение“ с Дания (ОВ L 300, 17.11.2005 г., стр. 55). От своя страна Обединеното кралство и Ирландия са заявили официално съгласно член 3 от Протокол № 21 към Договора желанието си да участват в приемането и прилагането на двата регламента.

3.2.6. Предложението е съгласувано с други инструменти на ЕС в областта на съдебното сътрудничество по гражданскоправни въпроси и не засяга евентуален обмен на информация между органите във връзка с признаването и изпълнението на съдебни решения по брачни дела и делата, свързани с родителската отговорност ([4]), както и по въпроси, свързани със задължения за издръжка ([5]), дори когато тази информация има доказателствена тежест, така че запитващият орган да е свободен да избере най-подходящия метод.

3.2.7. Урежда се възможността за събирането на доказателства от служители на дипломатически или консулски представителства на една държава членка на територията на друга държава членка и в областта, в която упражняват своите функции, без да е необходимо предварително искане до централния орган или компетентния съд на въпросната държава членка.

3.2.8. С цел взаимното признаване на цифровите доказателства, събрани в държава членка в съответствие с нейното законодателство, не трябва да се отказва качеството на доказателствена тежест в други държави членки единствено поради техния цифров характер.

3.2.9. В съответствие с член 290 от ДФЕС на Комисията се предоставя правомощие за извършване на промени или актуализиране на стандартните формуляри в приложенията.

3.3. *Регламентът относно връчването на документи*

3.3.1. Основната цел на неговите разпоредби е да се създадат единни процедури за предаване на документи от една държава членка на друга за целите на връчването на тези документи във втората. В тази връзка особено полезен се оказа опитът от прилагането на действащия регламент и от съдебната практика на Съда на Европейския съюз в тази област.

3.3.1.1. Изменя се приложното поле на регламента, но се запазва настоящата формулировка на частта от разпоредбата, отнасяща се до извънсъдебните документи. От друга страна, що се отнася до съдебните документи, регламентът ще се прилага във всички случаи, когато адресатът е с местоживеене в друга държава членка.

3.3.1.2. Този нов стандарт, съгласно който всички случаи на връчване на документи задължително попадат в приложното поле, ако получателят е с местоживеене в друга държава членка, се прилага само за връчването на документите за образуване на съдебното производство или на препис от исковата молба. Що се отнася до последващите случаи на връчване на съдебни документи в хода на съдебно производство, допълнителната защита е от по-малко значение.

3.4. Комуникацията и обменът на документи между изпращащите и приемащите органи се извършва по електронен път, посредством децентрализирана информационна система, включваща национални информационни системи, свързани помежду си чрез сигурна и надеждна комуникационна инфраструктура, въпреки че съществува възможността за използване на алтернативни (традиционни) средства за комуникация в случай на непредвидена и изключителна неизправност в информационната система.

3.5. Предвижда се държавите членки да оказват помощ за откриване на местонахождението на адресата в друга държава членка, като за целта са дадени три алтернативни варианта:

— съдебна помощ чрез органи, определени от държавите членки;

— предоставяне на достъп до публични регистри, съдържащи данни за местоживеенето, чрез портала за електронно правосъдие;

— предоставяне на подробна информация чрез портала за електронно правосъдие относно наличните инструменти за откриване на местонахождението на лица на тяхна територия.

3.6. Може да се изисква от страните в производството с местоживеене в чужбина да определят представител, посредством когото да им бъдат връчвани документи в хода производството в държавата членка, където то се провежда.

3.7. Отбелязва се подобряване на процедурата относно правото на адресата да откаже да приеме документа, ако не е изготвен или преведен на подходящ език.

3.8. С предложението се въвежда задължение за доставчиците на пощенски услуги да използват специфичен документ, удостоверяващ получаването (обратна разписка), при връчване на документи по пощата съгласно регламента. Въвежда се и минимален стандарт относно лица, които се считат за допустими „заместващи получатели“, ако доставчикът на пощенски услуги не може да връчи документа лично на адресата.

([4]) Регламент (ЕО) № 2201/2003 на Съвета от 27 ноември 2003 г. (ОВ L 338, 23.12.2003 г., стр. 1).
([5]) Регламент (ЕО) № 4/2009 на Съвета от 18 декември 2008 г., (ОВ L 7, 10.1.2009 г., стр. 1).

3.9. С предложението се въвежда електронното връчване на документи като допълнителен алтернативен начин на връчване съгласно регламента.

3.10. За случаите на неявяване на ответника се въвеждат два съществени нови момента:

а) от съда, сезиран с производството, се изисква да изпрати предупредително съобщение за образуването на производството или за постановяването на неприсъствено съдебно решение до наличния потребителски профил на отсъстващия ответник;

б) определя се единен срок от две години, считано от датата на издаването на неприсъственото съдебно решение, в който може да се извърши извънреден съдебен контрол за освобождаване от последиците на изтеклия срок за обжалване в контекста на оспорване на признаването и изпълнението на това съдебно решение в друга държава членка.

4. **Общи съображения**

4.1. ЕИСК приветства предложенията на Комисията, свързани с изменението на Регламента относно събирането на доказателства и Регламента относно връчването на документи, тъй като улесняват интеграцията в областта на съдебното сътрудничество на държавите членки чрез установяването на единни способи в рамките на приложните си полета.

4.2. И двете предложения допринасят за подобряването на съдебното сътрудничество в ЕС, основано на принципа на взаимното признаване на съдебните решения (член 81 от ДФЕС), за укрепването на пространството на свобода, сигурност и правосъдие (член 3, параграф 2, и член 67 от ДФЕС) и за създаването на вътрешния пазар (член 26 от ДФЕС).

4.3. Накратко, приемането и прилагането на предложената от Комисията регулаторна рамка следва да допринесе обективно за отстраняването на различни невидими пречки, които имат пряко въздействие върху живота на всички граждани — граждани на държавите членки и лица, пребиваващи в ЕС, а така също и търговските сделки на предприятията, извършващи дейност в ЕС.

4.4. За да се осигури достъп до правосъдие и справедлив процес, е абсолютно необходимо разпоредбите в тези две предложения да се прилагат в съдебните производства с трансгранично значение и да функционират безпроблемно.

4.5. Предложенията са в съответствие и със стратегията за цифровия пазар в контекста на електронното управление, по-специално що се отнася до необходимостта от действия за модернизиране на публичната администрация и за постигане на трансгранична оперативна съвместимост за улесняване на взаимоотношенията с гражданите.

4.6. С предложенията се повишава правната сигурност и по този начин се спомага за избягване на закъснения и ненужни разходи за гражданите, предприятията и публичната администрация и се отстраняват недостатъците при защитата на процесуалните права на страните, тъй като целта е да се избегне невъзможността за защита съгласно „принципа на равни процесуални възможности“.

4.7. Трябва да се отбележи, че разпоредбите относно делегираните актове за актуализиране и изменение на приложението на двете приложения към регламента не са в съответствие със заявената позиция от ЕИСК ([6]) в тази връзка, тъй като в предложението се предвижда делегирането да бъде за неопределено време независимо от изискването приемането на делегирани актове да бъде в определени срокове.

4.8. Накратко, ЕИСК счита, че без истинско съдебно пространство свободите на единния пазар не могат да бъдат изцяло оползотворени.

5. **Общи бележки по Регламента относно събирането на доказателства**

5.1. Предложението за изменение на Регламента относно събирането на доказателства има за цел да се насърчат електронните комуникации между съответните компетентни органи вместо използването на хартиен носител, което е по-скъпо и бавно, като се използва видеоконферентна връзка за изслушването на лица в друга държава членка, без да се ограничават по какъвто и да било начин процесуалните права на страните.

5.2. Въпреки че в това предложение се изхожда от презумпцията за усърдни и ефективни действия от страна на съответните съдилища и добросъвестно зачитане на принципите на лоялното сътрудничество и взаимното признаване — като в последния случай позоваването се прави изрично с цел възпрепятстване на възможността за отхвърляне на доказателства поради цифровия им характер (четвърто съображение и член 18*a* от предложението) — не са предвидени разпоредби за случаите на отказ от страна на запитания съд при:

([6]) ОВ C 288, 31.8.2017 г., стр. 29; ОВ C 345, 13.10.2017 г., стр. 67.

— неоправдано забавяне;

— липса на мотиви или

— недостатъчни мотиви.

Тези хипотези на практика означават невъзможен достъп до ефективни правни средства за защита и следва да се потърсят решения за тях.

5.2.1. Това обстоятелство е важно с оглед на действащото право на ЕС, съгласно което евентуалният отказ на даден съд, длъжен да отправи преюдициално запитване към Съда на ЕС по въпрос от неговата компетенция, може да се счита за сериозно нарушение на задълженията на съответната държава, произтичащи от правото на ЕС ([7]).

5.2.2. Многобройни са ситуациите, в които запитаният съд може да наруши сериозно правата на страните в производството, ако не съдейства своевременно, особено при привременни мерки, позовавайки се на съображения за национален суверенитет, национална сигурност, обществен ред и др. (вж. член 4, параграф 2 от ДЕС) или в случай че съществуват разминавания, произтичащи от различната съдебна практика на държавите членки.

5.2.3. Последната ситуация възниква например в т. нар. *pre-trial discovery*, тъй като член 23 от Хагската конвенция от 18 март 1970 г. относно получаването на доказателства в чужбина по граждански или търговски дела разрешава държавите — страни по тези дела, да формулират резерви във връзка със своя суверенитет с цел отказ да изпълнят съдебни поръчки, възникнали в предварителната фаза на производството (след предявяването на иска, но преди началото на съдебния процес).

5.2.4. Действащият Регламент (ЕО) № 1206/2001, въпреки че не разглежда изрично този въпрос, го изключва от приложното си поле съгласно Декларация 54/01 на Съвета от 4 юли 2001 г. (документ 10571/01, стр. 1).

5.2.5. В някои случаи излишното забавяне може да се дължи на недостатъчна техническа квалификация на запитаните органи или на недобро функциониране на технологичните инфраструктури. За да се предотвратят и изкоренят, доколкото е възможно подобни ситуации, предложението следва да установи някакъв вид разпоредба, която задължава държавите членки да осигурят цифровото осъвременяване на своите съдилища и подходящи технологични инфраструктури.

5.3. От друга страна, определени разпоредби от предложението би трябвало да бъдат конкретизирани. Например, в член 1, параграф 4 се установява понятието „съд“, което е ограничено до определянето му като „всеки съдебен орган в държава членка, който е компетентен да събира доказателства“ съгласно регламента.

5.3.1. Въпреки че това определение може да включва длъжностните лица (напр. нотариусите), то изключва частните арбитражни органи, било то в сферата на арбитража на инвестиционни, търговски и потребителски спорове, или каквито и да било арбитражни органи, разрешаващи спорове от друг характер.

5.3.2. По този начин се пренебрегва голямото значение на арбитражните органи в търговските и стопанските сделки на държавите членки и в тези на трети държави.

5.3.3. В последния случай могат да възникнат ситуации на *lis pendens* или проблеми във връзка с изпълнението на решенията на арбитражни органи от страна на запитаните органи на държавите членки (напр. *anti-suit injunction*), а това може да създаде правна несигурност.

5.3.4. Наистина ограничаващото определение за „съд“ е в съответствие с практиката на Съда на ЕС, което отхвърля качеството на „съд“ на частните арбитражни органи ([8]).

5.3.5. Според ЕИСК автоматичното прилагане на тази практика на Съда на ЕС в разглежданата област може да създаде ситуация на непризнаване на решенията на арбитражни съдилища или отказ на сътрудничество от страна на запитания съд, което — в някои случаи — може да остави незащитени заинтересованите страни.

([7]) Вж. заключението на генералния адвокат Wathelet по дело C-416/17, Комисията срещу Френската република, точки 95—103.

([8]) Например в следните дела: дело Nordsee 102/81(1982), точки 10—13; дело Eco Swiss C-126/97(1999), точка 34; дело Denuit и Cordier C-125/04(2005), точка 13; дело Gazprom C-536/13(2015), точка 36; дело Achmea C-284/16(2018), точки 45—49, и др.

5.3.6. И все пак при тази преценка следва да се изключат арбитражните клаузи между инвеститора и държавата, предвидени в двустранните инвестиционни договори, като се има предвид, че те са несъвместими с правото на ЕС и нямат правни последствия доколкото са незаконни поради припокриването им с правилата на единния пазар и дискриминират инвеститорите в ЕС, в съответствие с постановеното от Съда на ЕС в решението по делото Achmea ([9]).

5.4. Успоредно с това в член 17*б* се признава възможността служителите на дипломатически или консулски представителства на държава членка да изпълняват функции по събирането на доказателства без предварително искане на територията на друга държава членка, в която са акредитирани. Правомощията включват изслушването без принуда на граждани на държавата членка, която служителите представляват, в контекста на производство, с което е сезиран съд на тази държава членка.

5.5. Целесъобразно е свързаните със съдебна помощ задачи на тези служители, както е предвидено в предложението, да могат да се разширят, така че да отговарят на реалността в ЕС, по-специално в рамките на свободното движение и пребиваването на лицата — граждани на държавите членки, и свободата на установяване на техните предприятия. В резултат на това участието на тези служители в събирането на доказателства може да се разшири към чужденците, без да е необходима молба за предварително разрешение, или към самите граждани на приемащата държава, ако въпросната държава разреши това.

5.6. ЕИСК споделя факта, че е изключително важно да се установи задължение в случай на искане за връчване на съдебен или извънсъдебен документ запитаната държава членка да окаже помощ на издалата го държава да намери адреса на лицето, на което следва да се връчи документа, в случай че адресът му е неизвестен.

5.7. От друга страна, в контекста на разглежданото предложение, Програмата на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г. е тази, която цели укрепване на основните права, в т.ч. процесуалните права в гражданското производство.

5.8. В този смисъл мерките за цифровизация в предложението отчитат изискванията относно защитата на данните и неприкосновеността на личния живот в системата за електронен обмен между съответните съдилища, както и предварително определената група от потребители на системата (само съдилищата и съдебните органи на държавите членки).

5.9. Въпреки това, макар че се предвижда в бъдеще опитите за атака срещу въпросните електронни инфраструктури да продължат да нарастват — риск, който може да се увеличи в резултат от взаимосвързаността на съответните информационни системи — не се установява никаква разпоредба за начина, по който ще се реши вменяването на отговорност, ако при кибератаки или проблеми и сривове на информационната система бъде разпространена чувствителна информация или включително бъдат унищожени доказателства във връзка с дадено производство.

5.10. В резултат на това могат да възникнат сериозни нарушения на правата на правните субекти, без да е налице предвиден начин за търсене на отговорност от причинителите, или включително може да се окаже, че самите правни субекти трябва да понесат тези нарушения, в случай че причинителите се позоват на форсмажорни обстоятелства.

6. **Общи бележки по Регламента относно връчването на документи**

6.1. ЕИСК счита, че предложението за Регламент относно връчването на документи ще подобри и ускори съдебните производства, тъй като ще опрости и ускори механизмите за сътрудничество по отношение на връчването на документи. Така ще се подобри правораздаването по граждански дела с трансгранично значение, ще се укрепят процесуалните права в гражданското производство и ще се повиши взаимното доверие между съдебните системи на държавите членки.

6.2. Предложението има за цел да премахне бавното изпълнение и неспазването в много случаи на установените срокове — тъй като документите се предават от компетентните органи — като се установява задължение връчването на документите да се извършва по електронен път. Също така се укрепват и правата на защита на адресатите чрез различни целенасочени действия от страна на компетентните органи срещу несигурността поради отказ да бъде приет даден документ или в случай на постановено неприсъствено съдебно решение.

6.3. Следва да се отбележи и широкото субективно и материално приложно поле на това предложение, което включва физическите и юридическите лица, а така също и търговците, което ще рече и микропредприятията, като приема единствено изрично посочените изключения (член 1, параграфи 1 и 3).

([9]) Решение по дело Achmea, C-284/16, постановено на 6 март 2018 г. (ECLI:EU:C:2018:158).

Всички езикови версии следва да се уеднаквят, за да стане ясно, че предложението за регламент се отнася не само за писмото за започване на процедурата, но и за всички съдебни документи в рамките на процеса.

6.4. ЕИСК приема установените гаранции и предпазни механизми при „отказ от приемане на документ“ от страна на адресата и задължението на получаващия орган да бъде уведомен за това. От друга страна, за да се балансират правата на страните в производството, е целесъобразно ответникът да е запознат напълно с документа за образуване на производството, поради което се налага езиковият режим да включва език, който ответникът разбира, или един от официалните езици на мястото на връчването.

6.5. Счита се за уместна разпоредбата относно предвидените допълнителни начини на връчване на документи — по пощата, с пряко връчване посредством съдебни служители, длъжностни лица или други компетентни лица от държавата членка, която е адресат, и електронното връчване.

6.6. При всички случаи е важно да се опази и гарантира целостта и надеждността на документа, бил той съдебен или извънсъдебен.

Брюксел, 17 октомври 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Програмата на ЕС за борба с измамите“

(COM(2018) 386 final — 2018/0211 (COD)

(2019/C 62/10)

Докладчик: **Giuseppe GUERINI**

Консултация	Комисия, 18.6.2018 г.
Правно основание	Член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	Единен пазар, производство и потребление
Приемане от секцията	2.10.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	17.10.2018 г.
Пленарна сесия №	538
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	193/0/4

1. **Заключения и препоръки**

1.1. ЕИСК подкрепя предложението на Европейската комисия за създаване на новата програма за борба с измамите за защита на финансовите интереси на ЕС и административна взаимопомощ между митническите органи на държавите членки.

1.2. Положително е, че новата програма за борба с измамите се базира на предходната програма „Херкулес III“, като се стреми към усъвършенстване на резултатите от нея с оглед на натрупаната междувременно практика по прилагане, преди всичко що се отнася до по-подробния анализ на наличните данни и по отношение на ефективното съчетаване на системата „Херкулес“ и системите AFIS и IMS.

1.3. ЕИСК се надява, че Европейският съюз ще насърчава форми на международно сътрудничество в областта на борбата с измамите, така че да се разработи ефективна и координирана реакция по отношение на тези явления, които вече излизат извън пределите на държавните граници и дори на континентите, което налага разработване на ефективни методи на глобално сътрудничество между различните компетентни органи.

1.4. ЕИСК препоръчва на Комисията да направи подходящи инвестиции в новите технологии за борба с измамите, като се започне с изкуствения интелект, който би могъл да предостави значителни подобрения в дейността за борбата с незаконните явления.

1.5. Тези инвестиции ще трябва да бъдат съпроводени от подходяща обучителна дейност в полза на служителите в публичните органи, които участват в борбата с измамите. От ключово значение е осъвременяването на практиката във връзка с промените в незаконния трафик да се осъществява с комбинирано използване на новите технологии и подходящо обучение на лицата, които участват в борбата на този фронт.

1.6. Като взема предвид стратегическото значение на технологиите в борбата с измамите, ЕИСК предлага, в допълнение към показателите за резултатност, съдържащи се в предложението на Комисията, да се въведат и показатели за измерването на напредъка на способността на данъчните органи да възприемат нови цифрови технологии и технологии, свързани с изкуствения интелект, за борба с измамите, засягащи интересите на ЕС.

1.7. В политически план ЕИСК счита, че борбата с измамите може да се води по-добре от европейските институции, включително чрез допълнителни усилия за хармонизиране на правните и данъчните правила, приложими в различните национални юрисдикции. Всъщност е възможно наличието на твърде голямата разлика между данъчните и правните правила между различните държави членки на вътрешния пазар да доведе до възприемане на незаконосъобразно поведение, целящо да се извлекат ползи от съществуващите регулаторни различия (напр. верижни измами с ДДС) с евентуалната вреда, пряка или косвена, за бюджета на ЕС, или, в по-общ план, за консолидирането на европейския единен пазар.

2. **Предложение на Комисията**

2.1. Настоящата система на ЕС за борба с измамите, засягащи бюджета, включва следните мерки: i) разходната програма „Херкулес III“, свързана с борбата с измамите, корупцията и всички други незаконни дейности, засягащи финансовите интереси на Съюза; ii) Информационната система за борба с измамите (AFIS), която обхваща набор от митнически ИТ приложения, управлявани от Комисията, съгласно Регламент (ЕО) № 515/97; iii) Системата за управление на нередностите (IMS), която представлява електронно комуникационно средство, улесняващо изпълнението на задължението на държавите членки да докладват откритите нередности.

2.2. Новата програма на ЕС за борба с измамите, предмет на настоящото становище, ще се базира до голяма степен на предходната програма „Херкулес III“, като ще бъдат въведени някои подобрения, като например възможността за финансиране на нови инициативи — например за анализ на данни — и ще съчетае тази програма по-добре със системите AFIS и IMS.

2.3. Програмата ще има две общи цели: i) защита на финансовите интереси на Европейския съюз; ii) подпомагане на взаимопомощта между административните органи на държавите членки, както и сътрудничеството между държавите членки и Комисията, с цел да се гарантира правилното прилагане на законодателството в областта на митническите и земеделските въпроси.

2.4. Освен това програмата предвижда три специфични цели, пряко свързани с общите цели: i) предотвратяване на измамите, корупцията и всички други незаконни дейности, засягащи финансовите интереси на ЕС, и борба с тях; ii) подкрепа на докладването на нередности, включително измами, по отношение на споделеното управление и средствата за предприсъединителна помощ от бюджета на Съюза; iii) предоставяне на инструменти за обмен на информация и подкрепа на дейностите в областта на административната взаимопомощ по митническите и земеделските въпроси.

2.5. Финансовият пакет за програмата за периода 2021—2027 г. възлиза на 181,207 милиона евро, разпределени както следва: i) 114,207 милиона евро за предотвратяване на измамите, корупцията и всички други незаконни дейности, засягащи финансовите интереси на ЕС, и борба с тях; ii) 7 милиона евро за подкрепа на докладването на нередности, включително измами, по отношение на споделеното управление и средствата за предприсъединителна помощ от бюджета на Съюза; iii) 60 милиона евро за предоставяне на инструменти за обмен на информация и подкрепа на дейностите в областта на административната взаимопомощ по митническите и земеделските въпроси.

2.6. Изпълнението на новата програма ще се извърши в нов законодателен контекст, който се характеризира със значителни промени, засягащи по-специално създаването на Европейската прокуратура, която ще играе значителна и, да се надяваме, ефективна роля, която заедно с прилагането на Директива (ЕС) 2017/1371 относно борбата с измамите, по наказателноправен ред би трябвало да гарантира по-добра защита на финансовите интереси на Съюза и на неговите граждани.

2.7. Регламентът за Програмата за борба с измамите е изготвен след проведена от Комисията консултация със заинтересованите страни, като са взети под внимание и препоръките на експертна група, и има солидно правно основание в Договорите (член 325 и член 33 от ДФЕС).

3. **Общи и конкретни бележки**

3.1. ЕИСК подкрепя напълно предложението на Европейската комисия за създаване на новата програма за борба с измамите за защита на финансовите интереси на ЕС и административна взаимопомощ между митническите органи на държавите членки.

3.2. От съществено значение е да се приложат член 325 и член 33 от ДФЕС чрез подходящи инструменти и добра координация между националните и европейските органи, както показаха приетите през предходните години мерки, чрез които бяха възстановени значителни суми на бюджета на ЕС, въпреки че Комисията отбелязва, че е трудно да се изчисли точният им размер.

3.3. Глобализацията на пазарите, растящата мобилност на стоки и хора и все по-широкото разпространение на новите комуникационни технологии благоприятстват експоненциалния растеж на трансграничните транзакции и на търговията чрез цифрови платформи. Това предлага големи възможности за растеж и развитие на пазарите, но изисква също така бързо и постоянно осъвременяване на техниките за контрол на незаконните явления, както и на законодателствата за борба с измамите и с различните форми на избягване на митническите проверки.

3.4. От ключово значение е реакцията на публичните органи спрямо все по-рафинираните форми на измама да бъде в крак с времето, както по отношение на ефективността на принудителното изпълнение, така и на технологиите и на ефективното сътрудничество между различните национални органи, чиито действия трябва да бъдат координирани и да създават синергии.

3.5. Транснационалният характер на измамите и все по-голямата лекота, улеснявана от технологиите, с която се развиват бързо незаконните практики — като например лекотата, с която може да се превеждат пари, придобити от незаконни дейности — изискват развитието на все по-интензивни форми на сътрудничество между органите на световно равнище. ЕИСК се надява, че Европейският съюз ще насърчава форми на международно сътрудничество в областта на борбата с измамите, така че да се разработи ефективна и координирана реакция по отношение на тези явления, които вече излизат извън пределите на държавните граници и на континентите.

3.6. Положително е, че новата програма за борба с измамите се базира на програмата „Херкулес III“, като се стреми към усъвършенстване на предишните резултати с оглед на натрупаната междувременно практика по прилагане, преди всичко що се отнася до по-подробния и точен анализ на наличните данни и по отношение на ефективното съчетаване на системата „Херкулес“ и системите AFIS и IMS.

3.7. Днес, благодарение на митническия съюз, по отношение на който изключителната компетентност е предоставена на ЕС съгласно член 3 от ДФЕС, са постигнати значителни резултати в областта на хармонизацията на правилата, ефективността на проверките и на възпиращото действие на санкциите. Важно е тези резултати да се допълват с ефективна защита на финансовите интереси на ЕС, което наред с другото предполага, че следва да се продължи да се работи все по-интензивно за укрепване на митническото сътрудничество между държавите членки в тясна връзка с Комисията.

3.8. С новата програма за борба с измамите дейностите, свързани с борбата с незаконните явления, засягащи интересите на ЕС, ще бъдат укрепени и чрез форми на опростяване и ускоряване на механизмите за контрол, благодарение на въвеждането на нови технологии, свързани с митническите дейности. Във връзка с това ЕИСК препоръчва да се инвестират достатъчно средства в новите технологии за борба с измамите, като се започне с изкуствения интелект, за който се счита, че може да предостави значителни възможности за подобряване на дейността на публичните органи.

3.9. Тези инвестиции ще трябва да бъдат съпроводени от подходяща обучителна дейност в полза на служителите в публичните органи, които участват в борбата с измамите. От ключово значение е осъвременяването на практиката във връзка с промените в незаконния трафик да се осъществява с комбинирано използване на новите технологии и подходящо обучение на лицата, които участват в борбата с измамите и незаконните явления, които трябва да бъдат постоянно ангажирани в дейности за образование, обучение и опреснително обучение в съответствие с развитието на техниките за борба с незаконните прояви.

3.10. ЕИСК подкрепя общите и специфичните цели, определени от новата програма за борба с измамите, но предлага да се въведе нова специфична цел, свързана с борбата с митническите измами, корупцията и незаконните дейности, които се осъществяват чрез електронни канали и с използването на новите технологии, с цел да се разработи митническа политика и политика за борба с цифровите измами.

3.11. Важно е да се подчертае, че адаптирането на митническата политика и на политиките за борба с измамите в технологично отношение е не само въпрос на адаптиране на инструментите и на материалните средства, с които разполагат органите от сектора, а трябва да бъде изразено в истинска дългосрочна стратегия, която изхожда от точни цели, задачи и методологии.

3.12. Комисията не счете за необходимо да извърши предварителна оценка на въздействието, тъй като новата програма за борба с измамите до голяма степен се състои в продължаване на предходна програма, по отношение на която вече са извършени последващи оценки ([1]), според които тя е ефективна. Въпреки че разбира решението да не се пристъпва към предварителна оценка на въздействието и че по принцип счита, че посочените от Комисията последващи оценки са подходящи, ЕИСК смята, че е важно провежданите от ЕС политики на предотвратяване и борба с измамите да се базират на конкретни и проверими данни. Ето защо при липса на предварителна оценка на въздействието става абсолютно необходимо новата програма за борба с измамите да бъде подкрепена от постоянна дейност за наблюдение, оценка и информиране, която да даде възможност за ефективно оценяване на състоянието и постигнатия с течение на времето напредък.

3.13. ЕИСК подкрепя създаването на три показателя за проверка на постигането на специфичните цели, определени от новата програма за борба с измамите, а именно: i) степен на удовлетвореност на ползвателите и процент от държавите членки, които получават подкрепа с цел предотвратяване на измамите, корупцията и всички други незаконни дейности, засягащи финансовите интереси на Съюза, и на борбата с тях; ii) степен на удовлетвореност на потребителите от използването на Системата за управление на нередностите; iii) брой на случаите на предоставена информация за взаимопомощ и брой на подпомаганите дейности, свързани с взаимопомощ.

3.14. В съответствие с по-рано направеното искане за постигане на специфична цел, свързана с необходимостта от изпълнението на стратегия за митниците и за борба с измамите за цифровата икономика, ЕИСК предлага да се въведат и показатели за измерването на развитието на способността на данъчните органи да възприемат нови цифрови технологии и технологии, свързани с изкуствения интелект, за борба с измамите, засягащи интересите на ЕС.

([1]) Вж. оценка на програмата „Херкулес II“ (2007—2013 г.) и „Херкулес III“ (2014—2017 г.).

3.15. За доброто функциониране на програмата за борба с измамите е важно въведените мерки да бъдат обезпечени с адекватни финансови ресурси. Ето защо ЕИСК подкрепя предложението на Комисията, в което се предвижда програмата да може да се изпълнява както при пряко, така и при непряко управление.

3.16. Като счита, че е в съответствие с цялостния подход на регламента относно новата програма за борба с измамите, ЕИСК подкрепя възможността за финансиране на разходите на държавите членки за инсталиране и поддръжка на техническите инфраструктури, на ресурсите за логистика, автоматизация на работата и ИТ за координиране на съвместни митнически операции и други оперативни дейности. Във връзка с това ЕИСК подкрепя и възможността за финансиране на разходите, свързани с придобиването, проучването, разработката и поддръжката на компютърна инфраструктура, софтуер и специализирани мрежови връзки за предотвратяване на измамите и борба с тях.

3.17. При тези обстоятелства и като се има предвид посоченото в предходната точка, Комитетът насърчава Комисията да направи ефективни и стриктни механизмите за координация, необходими за гарантиране на ефективността и оперативната съвместимост на цялото придобито оборудване, с подкрепата на финансови ресурси от Съюза и с цел да се провежда все по-ефикасна и координирана борба с измамите и с незаконните явления, които нанасят щети на бюджета на ЕС.

3.18. В политически план ЕИСК счита, че борбата с измамите може да се води по-добре от европейските институции, включително чрез допълнителни усилия за хармонизиране на правните и данъчните правила, приложими на вътрешния пазар. Всъщност е възможно наличието на твърде голямата разлика между данъчните и правните правила между различните държави членки на вътрешния пазар да доведе до възприемане на незаконосъобразно поведение, целящо да се извлекат ползи от съществуващите регулаторни различия (напр. верижни измами с ДДС) с евентуалната вреда, пряка или косвена, за бюджета на Съюза, или, в по-общ план, за консолидирането на европейския единен пазар.

Брюксел, 17 октомври 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на инструмент за финансово подпомагане за оборудване за митнически контрол като част от Фонда за интегрирано управление на границите“

(COM(2018) 474 final — 2018/0258(COD)

(2019/C 62/11)

Докладчик **Antonello PEZZINI**

Консултация	Европейски парламент, 2.7.2018 г.
	Съвет на Европейския съюз, 4.7.2018 г.
Правно основание	Член 114, параграф 1 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	Единен пазар, производство и потребление
Приемане от секцията	2.10.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	17.10.2018 г.
Пленарна сесия №	538
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	200/0/5

1. **Заключения и препоръки**

1.1. Европейският икономически и социален комитет счита, че на фона на нарастващите проблеми, свързани с контрола на външните граници на Съюза, е от решаващо значение да се въведе система, която да бъде в състояние да съчетава защитата на хората и сигурността на границите, като създава печеливши търговски мостове с трети държави.

1.2. Това е едно от големите предизвикателства, на които Европейският съюз трябва да даде отговор, и Комитетът смята, че пакетът за управление на границите, подготвен за следващия многогодишен бюджет на ЕС, е положителна първа крачка в тази посока.

1.3. ЕИСК счита, че е от съществено значение да бъдат осигурени високо качество и равнище на иновации в митническото оборудване на Съюза, за да се защитят възможно най-добре социалната култура и социалните, екологичните, икономическите и финансовите интереси на държавите членки, което се изразява в следното:

— борбата, която е все още неефективна, срещу незаконната търговия;

— рационализирането и опростяването на законните търговски практики;

— гарантирането на сигурността на вътрешния пазар на ЕС;

— опазването на околната среда и здравето на гражданите;

— зачитането на основните трудови права;

— защитата на интересите на потребителите;

— оптималното управление на митническите рискове;

— събирането на митата.

1.4. Освен това Комитетът счита, че за новия инструмент е важно:

— да се осигури приоритет за оборудването по границите, които са подложени на по-голям натиск от гледна точка на контрола, като например морските;

— да се ускори работата на екипите за оценка, които работят в тази област ([1]);

— да се гарантира справедливо географско разпределение;

— да се спазва пропорционалността, свързана с потоците от стоки и хора, в синергия с Фонда за сигурност.

1.5. Комитетът приветства усилията на Комисията както за подобряване на контрола на границите на ЕС, така и за увеличаване на средствата и укрепване на инструментите, необходими за осигуряване на иновативен и качествен митнически контрол и, по възможност, на единно прилагане на митническото законодателство от службите по външните граници ([2]).

1.6. Комитетът счита, че финансовото обезпечаване на новия инструмент е недостатъчно за набелязаните цели, които освен всичко би трябвало да включват: оборудване за контрол на фитосанитарната безопасност и инструменти за усъвършенствана спектроскопия на товарни контейнери ([3]).

1.7. Комитетът също така счита за важно да се осигури, по възможност в кратки срокове, оборудване за граничните служби, които са подложени на по-голям натиск от гледна точка на контрола, като например морските, на които следва да се даде приоритет при отпускането на безвъзмездни средства. Би било желателно новият инструмент да предвижда създаването на резерв за бърза намеса за въвеждането на нови иновативни съоръжения, с възможност за същевременно преразглеждане на списъка на вече одобрените съоръжения.

1.8. Комитетът призовава за максимална прозрачност на годишните работни програми и механизмите за отпускане на безвъзмездни средства ([4]), управлявани пряко от Комисията.

1.9. ЕИСК препоръчва тясна координация, по-специално с програма „Митници“, която финансира пълен набор от инфраструктури и информационни системи, в това число цифровизацията на взаимодействията между търговските оператори и митническите служби, с „Хоризонт Европа“ и с други подходящи фондове.

1.10. Комитетът призовава да му бъде представен средносрочен доклад за прилагането и функционирането на новия инструмент, придружен от анализ, който да се основава на качествени и количествени показатели.

1.11. Идеята за своевременно разработване на обща езикова база, която да включва повтарящите се теми в езика на митническите служби, по подобие на вече съществуващата в областта на контрола на полетите, би улеснила мечтаното постигане на една единна и еднородна европейска митническа система.

1.11.1. ЕИСК препоръчва да се актуализира пълният набор от митническо оборудване, така че незабавно да се вземат под внимание еволюцията на интернет на нещата, киберсигурността, цифровата проследяемост и най-напредналите технологии, с цел да се ускори тяхното внедряване и въвеждането на актуализирано обучение за тяхното използване.

1.11.2. Аналогично, би било целесъобразно да се разработят общи рамки за обучение ([5]) въз основа на рамката на ЕС за компетенциите в митническата сфера, която има за цел хармонизиране и повишаване на стандартите за работата на митниците в целия ЕС.

([1]) Понастоящем само за 11 държави членки с източни и югоизточни сухоземни външни граници е осъществена необходимата инвентаризация на оборудването и видовете интервенции и са набелязани предложените за всяка категория стандарти.

([2]) Това са 2 140 митнически служби, вж. https://ec.europa.eu/info/publications/annual-activity-report-2016-taxation-and-customs-union_bg

([3]) Изключително полезни за проверка на съдържанието на безбройните контейнери.

([4]) Безвъзмездните средства, отпуснати чрез дерогация от Финансовия регламент, се предоставят на държавите членки, които стават собственици на материалите: член 7, член 10, параграф 2, член 195, буква е) и член 197 от Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 от 18.7.2018 г.

([5]) *Рамката на Европейския съюз за компетенциите в митническата сфера има за цел хармонизиране и повишаване на стандартите за работата на митниците в целия ЕС*. © Европейски съюз, 2015 г.. **Рамката на ЕС за компетенциите в митническата сфера** показва компонентите на рамката за компетенциите в митническия сектор в ЕС и очертава подхода, използван за определянето на тези компетенции. Тя обяснява също така решенията, взети при избора на определени компетенции във всеки раздел, съсредоточавайки се по-специално върху критериите, използвани при изготвянето на списък на оперативните компетенции (например препратки към Митническия кодекс на Съюза, връзка с компетенциите „на работното място“ и ориентацията към бъдещето).

1.11.3. Междувременно е важно да се установят общи стандарти и протоколи, евентуално чрез възлагане на мандат на европейските органи по стандартизация, които да бъдат предоставяни заедно със субсидираните материали и оборудване, предназначени за митниците.

2. **Въведение**

2.1. Предложението на Комисията за следващия бюджет за периода 2021—2027 г. е средствата за управление на границите на Европейския съюз да бъдат утроени: средства за укрепване на границите, за подобряване на мобилността на стоките, услугите и хората, в това число мигрантите. Според предложението на изпълнителния орган на ЕС финансовият пакет трябва да нарасне от настоящите 13 милиарда евро до 34,9 милиарда евро.

2.2. Комисията възнамерява да създаде нов отделен фонд за интегрирано управление на границите. Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Frontex) ще бъде допълнително укрепена с нов постоянен корпус от около 10 000 гранични служители и допълнително финансиране за засилване на митническия контрол и за подобряване на оборудването за митнически проверки. Ще бъде създаден нов Фонд за интегрирано управление на границите (ФИУГ) на стойност над 9,3 милиарда евро.

2.2.1. Тези инвестиции ще бъдат използвани за: укрепване на Frontex; извършване на систематични проверки по границите; създаване на нови широкомащабни и оперативно съвместими информационни системи; и стартиране на бъдеща система, която да регулира влизането и излизането през границите.

2.3. Новият фонд ФИУГ ще включва два отделни инструмента: първият за „Интегрирано управление на границите и визите“ — IGFV; вторият, с финансов пакет от 1,3 милиарда евро за периода 2021—2027 г., за „Оборудване за митнически контрол“ — CCE, който би трябвало да допринесе за прилагането на адекватен и еквивалентен митнически контрол в различните гранични пунктове.

2.3.1. Последният фонд е предназначен за закупуване на оборудване, за модерни и надеждни митнически проверки, както и за поддръжката и осъвременяването на това оборудване.

2.4. Петдесет години след влизането си в сила на 1 юли 1968 г. митническият съюз се е утвърдил като незаменим стълб на единния пазар, който защитава границите на ЕС и неговите граждани от забранени и опасни стоки, като оръжия и наркотици, и от фалшифицирани стоки, като по този начин стимулира и постоянното нарастване на дела в световната търговия: през 2017 г. митническите служби на ЕС са обработили 16 % от световната търговия.

2.5. За да се гарантира доброто функциониране на митническия съюз, държавите — членки на ЕС, използват общ набор от правила, който се основа на митническия кодекс на Съюза. Този кодекс беше приет през 2013 г. и през 2016 г. приложен във всички държави — членки на Съюза. От 2016 г. насам кодексът представлява новата правна рамка за управление на вноса, износа, транзита и складирането на товари, преминаващи транзитно през митническата територия и трети държави.

2.5.1. Освен това митническите органи прилагат над 60 закона, които не са с чисто митнически характер и се отнасят, наред с другото, до:

— стоките с двойна употреба — за граждански и военни цели;

— огнестрелните оръжия;

— прекурсорите на наркотични вещества;

— движението на валута в брой;

— правата на интелектуална собственост;

— общественото здраве;

— безопасността на продуктите;

— защитата на потребителите;

— опазването на дивите видове;

— опазването на околната среда.

2.6. Комитетът винаги е поддържал тезата, според която ефективният „митнически съюз е *conditio sine qua non* за процеса на европейска интеграция, за да се гарантира ефикасното, сигурно и прозрачно свободно движение на стоки, с максимална защита на потребителите и на околната среда и ефективна борба срещу измамите и фалшификациите, равномерно по територията на целия Съюз“ ([6]).

2.7. Комитетът също така подчерта необходимостта и важността на „въвеждането на мерки за осъвременяване, като опростяването на митническото законодателство и завършването на оборудването на митниците с оперативно съвместими компютърни системи с цел опростяване на търговските практики и подобряване на координацията на дейностите за предотвратяване и санкциониране“ ([7]).

2.8. Още през 2012 г. Европейският съвет изрази своето мнение ([8]) относно необходимостта от подобряване на вътрешното управление на митническия съюз и относно целесъобразността на сътрудничеството с други агенции и с частния сектор с цел предоставяне на най-добрите услуги на операторите; в заключенията на Съвета от юни 2014 г. беше препоръчано също така оценката на изпълнението да бъде подобрена, като се определят конкретни сектори, и беше поискано да бъдат разработени подходящи ключови показатели за изпълнение.

2.9. В заключенията си от 23 март 2017 г. относно финансирането на митниците Съветът прикани Комисията да „оцени възможността за финансиране на потребностите от техническо оборудване чрез бъдещите финансови програми на Комисията, да подобри координацията и да засили сътрудничеството между митническите органи и другите правоприлагащи органи за целите на финансирането“.

2.10. От своя страна Европейският парламент, в резолюцията си от 7 април 2017 г. ([9]), подчерта, че „ефективността на митническите процедури е от решаващо значение не само за улесняване на търговията, но също за ефективното и целесъобразно правоприлагане с оглед на противодействието срещу фалшифицирането и контрабандата на акцизни стоки, които влизат в ЕС“, както и че „митническата администрация е на кръстопът между сигурното движение на стоки, защитаващо потребителите в рамките на ЕС, и изпълнението на разпоредбите на търговските споразумения“.

3. **Предложенията на Комисията**

3.1. Посредством регламент се предлага нов финансов инструмент за оборудване за митнически контрол в рамките на Фонда за интегрирано управление на границите (ФИУГ) от бюджетната линия „Управление на миграцията и границите“, с цел да бъде предоставена по-голяма подкрепа на държавите членки за гарантиране на еквивалентност в прилагането на митническите проверки в целия митнически съюз, чрез коригиране на съществуващите дисбаланси между митническите служби в различните държави членки.

3.2. Новият финансов инструмент, с бюджет от 1,3 милиарда евро за периода 2021—2027 г., е предназначен да покрие митническото оборудване за четирите вида граници (сухоземни, морски, въздушни ([10]) и пощенски)

3.3. Финансирането ще бъде на разположение на всички държави членки и ще се направи оценка на нуждите на всеки вид граница. Екипът от експерти за източната и югоизточната сухоземна митническа граница (CELBET), който обединява 11-те държави членки, отговарящи за сухопътните граници на ЕС, вече започна работа по този въпрос; скоро ще започне работа и по другите видове граници, така че да може да се направи оценка на потребностите на държавите и да се отпуснат средства веднага щом инструментът влезе в сила през 2021 г. за 27-те държави членки ([11]).

3.4. Посочените цели би трябвало да доведат до по-добра координация и правна сигурност, по-голяма ефективност или допълняемост, с централизиран подход чрез пряко управление: за държавите членки се предвиждат субсидии до 80 % от допустимите разходи за подпомагане на закупуването, поддръжката и усъвършенстването на оборудването за митнически контрол, в съответствие с предварително определени стандарти според вида на границите.

([6]) Вж. ОВ C 229, 31.7.2012 г., стр. 68.
([7]) Пак там, бележка под линия 6.
([8]) Вж. ОВ C 80, 19.3.2013 г., стр. 11.
([9]) Вж. http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0162+0+DOC+XML+V0//BG#title1-PE 595.633v02-00 A8-0162/2017
([10]) Гражданските летища в ЕС са около 400.
([11]) Предложението е представено за Съюз от 27 държави членки в съответствие със заявеното от Обединеното кралство намерение да се оттегли от Европейския съюз и Евратом.

3.5. Инструментът е тясно свързан с новата програма „Митници“ ([12]), чиито инструменти за сътрудничество ще се използват за оценката на потребностите от иновативно оборудване за митнически контрол и, където е необходимо, от „съвместно“ обучение ([13]) на митнически служители, с цел по-доброто използване на самото оборудване.

4. **Общи бележки**

4.1. ЕИСК е твърдо убеден, че на фона на нарастващите предизвикателства пред контрола по външните граници на Съюза е от съществено значение да се въведе стабилна система, която да може да съчетава защитата на хората, социалната пазарна икономика, сигурността на устойчивото производство и търговия между държавите членки, и обмена с трети държави.

4.2. Комитетът оценява усилията на Европейската комисия за увеличаване на средствата и укрепване на инструментите за действие, с цел засилване на проверките по външните граници и гарантиране на иновативни и качествени митнически проверки в контекста на укрепването на митническия съюз.

4.3. Въпреки това ЕИСК счита предназначения за новия инструмент финансов пакет от 1,3 милиарда евро — или около 186 милиона евро годишно — за крайно недостатъчен, тъй като това представлява по-малко от една тридесета от средствата, предназначени за общите задачи, свързани с границите и миграцията, в периода 2021—2027 г., които възлизат на 34,9 милиарда евро.

4.4. Освен това Комитетът счита, че е важно:

— да се осигури приоритет за оборудването по границите, които са подложени на по-голям натиск от гледна точка на контрола, като например морските;

— да се ускори работата на екипите за оценка, които работят в тази област ([14]);

— да се гарантира справедливо географско разпределение;

— да се спазва пропорционалността, свързана с потоците от стоки и хора, в допълнение към Фонда за сигурност.

4.4.1. ЕИСК счита, че е от съществено значение да бъдат гарантирани необходимото качество и равнище на иновации в митническото оборудване, за да се защитят възможно най-добре социалната култура и икономическите и финансовите интереси на Съюза и неговите държави членки посредством:

— борбата, която е все още неефективна, срещу незаконната търговия ([15]);

— намаляването и опростяването на формалностите, свързани със законната търговия;

— гарантирането на сигурността на вътрешния пазар на ЕС;

— опазването на околната среда и здравето на гражданите;

— зачитането на основните трудови права;

— защитата на потребителите;

— управлението на риска;

— събирането на митата.

4.5. Комитетът призовава за възможно най-широко разпространение на годишните работни програми и предвидените действия, както и на механизмите за отпускане на безвъзмездни средства, управлявани от Комисията, като се даде предимство на съвместното закупуване на оборудване, което трябва да бъде иновативно ([16]).

([12]) Вж. съобщението COM (2018) 442 final, по което ЕИСК изготви становището си INT/860. Вж. страница 45 в настоящия брой на Официален вестник.
([13]) Вж. разширяване на програмата „Работни посещения“.
([14]) Понастоящем само за 11 държави членки с източни и югоизточни сухоземни външни граници е осъществена необходимата инвентаризация на оборудването и видовете интервенции и са набелязани предложените за всяка категория стандарти.
([15]) През 2017 г.бяха конфискувани 31,4 милиона бройки са на стойност 582 милиона евро. Фалшифицирани са били 25 % от храните, 11 % от играчките и 8 % от цигарите (*Източник*: Европейска комисия).
([16]) Вж. COM(2018)178 final, „Доклад на Комисията относно информационнотехнологичната стратегия за митниците“.

4.6. ЕИСК препоръчва тясна координация с програма „Митници“, която финансира инфраструктури и информационни системи, в това число цифровизацията на взаимодействията между търговските оператори и митническите служби, и с програма „Хоризонт“, която е полезна за идентифицирането на иновативни техники в областта на митническия контрол.

5. **Конкретни бележки**

5.1. Като се има предвид, че всяка година се преместват над 200 милиона ЕЕДФ ([17]), т.е. над 10 милиона контейнери, се оказва много трудно да се извършват случайни проверки по много морски и пътни граници. Следователно би било уместно да се заложи на проверки по протежението на маршрутите, като се променят материалите, използвани в структурата на контейнерите ([18]), което дава възможност за разпознаване чрез безпилотни летателни апарати или чрез системата „Галилео“.

5.2. Би било целесъобразно да се актуализират Женевската конвенция от 1972 г. и стандартите ISO от 1967 г., създадени преди дълбоките промени, които настъпиха през XXI в. с утвърждаването на глобализацията и разрастването на вече придобиващия обезпокоителни размери проблем с фалшифицирането ([19]).

5.3. Необходимо е своевременно да се актуализира пълният набор от митническо оборудване — т.нар. *equipment tools* — така че незабавно да се вземат под внимание развитието на интернет на нещата, киберсигурността, цифровата проследяемост и все по-напредналите технологии, с цел да се ускори тяхната внедряване и въвеждането на актуализирано обучение за тяхното информирано използване, посредством Рамката на Европейския съюз за компетенциите в митническата сфера ([20]). Във връзка с това би било важно новият инструмент за финансова подкрепа да предвижда създаването на резерв за бърза намеса за въвеждането на нови иновативни съоръжения, като същевременно се преразгледа списъкът на одобрените съоръжения.

Брюксел, 17 октомври 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

([17]) ЕЕДФ (единица — 20-футов еквивалент), 1 ЕЕДФ отговаря на 1 контейнер с дължина 20 фута, т.е. 28 тона и 40 кубични метра.
([18]) Вече много контейнери са със структура от дърво или други материали.
([19]) Вж. ОВ C 345, 13.10.2017 г., стр. 25.
([20]) Вж. бележка под линия 6.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейската централна банка, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — План за действие: Финансиране за устойчив растеж“

[COM(2018) 97 final]

(2019/C 62/12)

Докладчик: **Carlos TRIAS PINTÓ**

Консултация	Европейска комисия, 10.4.2018 г.
Правно основание	член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“
Приемане от секцията	7.9.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	17.10.2018 г.
Пленарна сесия №	538
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	164/6/5

1. **Заключения и препоръки**

1.1. С оглед на посрещането на ключовите **предизвикателства**, пред които е изправен съюзът на капиталовите пазари (**СКП**), и подобряването на устойчивостта на еврозоната, изграждането на дългосрочна стабилна система за финансиране за **устойчив растеж** е най-важният фактор за възстановяване на доверието в пазарите и свързване на спестяванията с устойчивите инвестиции, като същевременно се осигуряват допълнителни източници на финансиране за МСП и се укрепват проектите за екологосъобразна и социална инфраструктура.

1.2. Комитетът приветства Плана за действие на Комисията и споделя виждането, че „Европа може да стане предпочитана дестинация [в световен план] за инвестиции, свързани с устойчивото развитие“ ([1]). Комитетът счита, че е важно да се гарантира дългосрочната конкурентоспособност на ЕС. В по-широк план, става въпрос за насърчаване на траен, приобщаващ и устойчив икономически растеж, пълноценна и продуктивна заетост и достоен труд за всички (цел за устойчиво развитие 8).

1.3. Тези предизвикателства би трябвало да бъдат преодолени хармонично чрез съвместни усилия на всички страни, включително участниците във финансовия сектор, дружествата, гражданите и властите. Освен това изпълнението на прехода към модел на устойчив растеж представлява сложна задача и несъмнено е постепенен процес, при който се отчитат секторните особености.

1.4. Би трябвало да се даде превес на цялостна визия, сътрудничество и по-нататъшна интеграция между държавите членки. От изключително значение е в тази област целият ЕС да говори с един глас и да следва един и същ подход. Това не само ще спомогне за постигането на поставените цели, но ще позволи напредък и в други важни области като енергийния съюз, банковия съюз, съюза на капиталовите пазари и Програмата в областта на цифровите технологии.

1.5. Устойчивите икономически модели трябва да разполагат с диверсифицирана финансова система, в която да съжителстват на равни начала различни по размер банки и бизнес модели, както и други финансови участници. За тази цел е от съществено значение да се доразвият стандартите и да се подобри тяхната съгласуваност и правилно прилагане в съответствие с **принципа на пропорционалност**.

([1]) Вж. План за действие: Финансиране за устойчив растеж (COM(2018)97 final), глава 6 — Пътят напред.

Според ЕИСК пренасочването на капиталовите потоци към по-устойчива икономика трябва да върви неизменно ръка за ръка с **финансовото приобщаване** и **социалното сближаване** в една Европа, в която никой да не изостава. В действителност увеличаването на разликата в доходите на гражданите може да бъде пречка пред устойчивия растеж и корпоративното и институционалното управление трябва да възстановят баланса в настоящото положение.

1.6. Трябва да се осигури подходящо равнище на **съгласуваност** между различните финансови рамки на световно равнище, като целите за устойчиво развитие (ЦУР) на ООН се приемат за обща референтна рамка и устойчивата таксономия се позиционира спрямо тях ([2]). Обновената таксономия, която се предлага чрез плана за действие, следва да се насърчава в световен мащаб и да се въведе едновременно и по еднакъв начин в правото на Съюза във всички държави членки, като се гарантира нейното редовно преразглеждане и актуализиране.

1.7. В обобщение, ЕИСК подкрепя категорично **пътната карта на Комисията относно финансирането за устойчив растеж**, която би трябвало да направя цялата верига за създаване на стойност по-устойчива, но би искал да отправи някои бележки по отношение на предвидените в плана действия и тяхното изпълнение:

I. Един интегриран подход, който използва методологията на жизнения цикъл, за интегриране на финансовата съществености ([3]) в инвестиционния процес изисква **устойчиви инвестиции** и **отговорно кредитиран**е. Би било неоснователно те да се разглеждат поотделно и това би възпрепятствало завършването на финансовия съюз (както на банковия, така и на този на капиталовите пазари).

II. Таксономията трябва да бъде **динамична** и да се изработи постепенно въз основа на ясно определение на критериите от екологичен, социален или управленски характер за устойчиви икономически дейности, като първоначално би било целесъобразно да се започне с определянето на екологичните фактори, като обаче се въведат гаранции по отношение на социалната сфера и доброто корпоративно управление.

III. Десетте действия запазват значителна вътрешна съгласуваност и взаимодействат помежду си. Поради това е необходимо добро съгласуване между съставянето на новата таксономия (действие 1), нейното разглеждане от страна на агенциите за кредитен рейтинг (действие 6) с цел изготвяне на точкова система за оценка (credit scoring) въз основа на надеждна информация, подадена от дружествата (действие 9) и допълваща етикетите (действие 2) и референтните показатели (benchmarks), свързани с устойчивото развитие (действие 5). По този начин участниците във финансовата система ще разполагат с надеждна основа, за да включат факторите от екологичен, социален и корпоративно управленски характер в инвестиционните си решения (действие 7) въз основа на предварително консултиране и проактивно взаимодействие с клиентите (действие 4). Всичко това ще се осъществи съгласно **фидуциарното задължение** за действия в най-добър интерес на инвеститорите или бенефициерите (задължение, което произлиза от „принципа на консервативния инвеститор“, включен в правото на ЕС);

IV. Стандартизацията и при необходимост последващото етикетиране на финансовите продукти, свързани с устойчивото развитие, биха могли да се допълнят с новата европейска рамка за **покрити облигации** ([4]) и да подкрепят **общоевропейски продукти, свързани с устойчивото развитие**, като се започне от главата, посветена на **пенсиите**.

V. Изключително важно е различните **стимули** да се синхронизират, за да се насърчат устойчивите инвестиции, при условие че се удостоверят свързаните с тях **положителни външни фактори**. Една хармонизирана методология на индексите на ниските въглеродни емисии следва да послужи като насока за изчисляване на други въздействия. С оглед на устойчивостта и стабилността на финансовия сектор би трябвало да се проучи възможността за осигуряването на **фактор в подкрепа на екологосъобразността**, за да се дефинират подходящо техните параметри. В тази област ЕИСК изразява съгласие с ЕП по отношение на насърчаване на включването на рискове за устойчивостта в рамката Базел IV ([5]). Би трябвало да се обмислят други алтернативи, които предлагат директни ползи за крайните заемополучател и инвеститори, като например данъчни стимули.

VI. Следва да продължи публикуването във възможно най-висока степен на хармонизирана **нефинансова информация** с високо качество, която е по-изчерпателна, релевантна и сравнима, за да се улесни външният контрол. За постигането на тази цел би трябвало да се направи и оценка на въздействието на Директивата за оповестяването на нефинансова информация (95/2014/ЕС). Разработването на алтернативно счетоводно третиране е друга тема, която следва да се разгледа успоредно с това.

([2]) Вж. проекта на ЕИБ относно таксономията: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/180131-sustainable-finance-final-report-annex-3_en.pdf.

([3]) По отношение на принципа на съществеността се анализират факторите, които са най-уместни за финансовите резултати на предприятията, включително съществените от финансова гледна точка фактори за устойчивостта.

([4]) Покритите облигации представляват дългови инструменти, емитирани от кредитни институции и обезпечени с обособен пул от активи, които са директно изискуеми за удовлетворяване на облигационерите като привилегировани кредитори. Вж. предложения за регламенти COM(2018) 93 final, 2018/0042 (COD) и COM(2018) 94 final, 2018/043 (COD).

([5]) Рамката Базел е международно регулаторно споразумение, с което се въвежда набор от реформи за подобряване на уредбата, надзора и управлението на риска в банковия сектор. Всички стандарти на Базелския комитет представляват минимални изисквания, които важат за всички опериращи на международно равнище банки, и следователно включването на разпоредби относно устойчивостта в тази рамка ще помогне за постигане на напредък в една и съща посока в световен мащаб. https://www.bis.org/bcbs/basel3.html.

VII. Европейските надзорни органи и техният Съвместен комитет (Joint Committee) трябва да разполагат със специализирани технически средства (има много дружества с богат опит в социално отговорните инвестиции), за да изработят техническите стандарти, свързани с предлаганите от Европейската комисия делегирани актове и с последващия надзор на голямото по обем законодателство, установявайки пропорционални и ефикасни процедури и избягвайки често срещаната прекомерна технократия.

VIII. Депозитарят трябва да може да осъществява ефикасно дейността си по надзор на работата на управляващото или инвестиционното дружество и затова трябва да се гарантира неговата независимост. Това изисква, по-специално наличието на политика за конфликт на интереси в случай на капиталови връзки и кръстосани акционерни участия ([6]);

IX. Що се отнася до връзката с предложението на Комисията за многогодишната финансова рамка (МФР) за периода 2021—2027 г. ([7]), ЕИСК счита, че предложението е стъпка в правилната посока, въпреки че би трябвало да бъде по-амбициозно, за да позволи постигането на целите на Програмата до 2030 г. за устойчиво развитие. Във връзка с това, и без да се прави компромис с други ангажименти, ЕИСК призовава за увеличение с най-малко 30 % на разходите на ЕС, допринасящи за постигането на целите в областта на климата ([8]). Комитетът приветства съществените процентни увеличения на поетите задължения за околна среда и действия по климата (+46 %). Въпреки това, предвидените бюджетни средства за тази цел остават очевидно недостатъчни за прехода към устойчиво развитие и борбата с изменението на климата.

1.8. Проучванията ([9]) показват, че инвеститорите биха желали климатичните, екологичните и социалните аспекти да се отчитат в процеса на инвестиране. За да се подпомогне по-лесният и безопасен достъп за инвеститорите, следва да се създадат **„водещи общоевропейски финансови продукти, свързани с устойчивото развитие“**, като се започне с „общоевропейски продукти за лично пенсионно осигуряване“ (ОЕПЛПО). Популяризирането на тези **сигурни и устойчиви** продукти на международно равнище би представлявало стимул за привличане на чуждестранни инвестиции в Европа.

1.9. **Оповестяването** на тези действия е изключително важно, ако целта е гражданите да бъдат информирани за това какво прави ЕС за тях. Необходима е споделена отговорност между всички публични и частни действащи лица и **финансовото образование** ([10]) следва да бъде задължително за да се гарантира, че хората разбират този нов подход, и по този начин да се насърчат социално отговорните инвестиции на малките инвеститори като устойчивото производство на стоки и услуги.

1.10. Накрая, ЕИСК изтъква възможностите на **изкуствения интелект** за свързване на предпочитанията на крайните инвеститори с предназначението на инвестицията. Въз основа на значителния опит, натрупан в **ESG Machine Learning** (съчетаващ показатели за социално отговорни инвестиции, референтни показатели за устойчивост и др.), новата таксономия би трябвало да се разгледа в контекста на тези нововъзникващи инициативи. Трябва да се анализират и предлаганите от машинното самообучение (machine learning) решения, за да могат банките и инвеститорите да отпускат повече заеми на специфични сектори и за дейности, които включват принципи от екологичен, социален или управленски характер.

1.11. ЕИСК призовава публично съзаконодателите бързо да обсъдят и приемат трите законодателни предложения, произтичащи от Плана за действие, приети от Комисията на 24 май 2018 г.

2. **Въведение: преминаване към новия сценарий**

2.1. Ускореният подем на финансиализацията или финансовото „задълбочаване“ на икономиките започна през 1971 г., когато САЩ изоставиха златно-доларовия стандарт и парите станаха по-фидуциарни и нематериални, зависещи от доверието. До 80-те години на миналия век паричното предлагане (M2) представляваше около 50 % от световния БВП, дял сходен с този на финансовите деривати.

2.2. След спада по време на кризата, през 2015 г. този размер се върна към предходните равнища, умножавайки финансовите активи по четири спрямо M2, а дериватите по над десет.

([6]) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2016.078.01.0011.01.BGN.

([7]) За цялостната позиция на ЕИСК вж. становището относно „Многогодишната финансова рамка за периода след 2020 г.“ (ОВ C 440, 6.12.2018 г., стр. 106).

([8]) Европейската комисия предложи за периода 2021—2027 г. най-малко 25 % от разходите на ЕС да бъдат заделени за постигането на целите в областта на климата (за периода 2014—2020 г. този процент беше 20 %).

([9]) https://www.morganstanley.com/pub/content/dam/msdotcom/ideas/sustainable-signals/pdf/Sustainable_Signals_Whitepaper.pdf.

([10]) Вж. доклада на IOSCO/ОИСР *The Application of Behavioural Insights to Financial Literacy and Investor Education Programmes and Initiatives* (Приложение на поведенческите науки по отношение на финансовата грамотност и програмите и инициативите за образование на инвеститорите).

2.3. Този дисбаланс между реалната и финансовата икономика нараства все повече с подема на финансовите и застрахователните технологии, което изисква повече усилия за осигуряване на строго регулиране и надзор с цел гарантиране на финансовата стабилност.

2.4. Седемнадесетте цели на ООН за устойчиво развитие (ЦУР) до 2030 г. и Парижкото споразумение за адаптиране и изграждане на устойчивост спрямо изменението на климата трябва да гарантират стабилност, възстановяване и по-добър баланс между приобщаващи общества и благоденстващи икономики.

2.5. В съответствие с духа на Договорите на ЕС и последващите изпълнявани политики, преходът към нисковъглеродна кръгова икономика с по-ефективно използване на ресурсите е от ключово значение за гарантирането на **дългосрочната конкурентоспособност** на ЕС, но също и за интегрирането на балансирани икономически, социални и управленски измерения.

2.6. Европейският отговор на **Програмата до 2030 г.** трябва да бъде в съответствие с Договорите и да си възвърне дългосрочна визия за устойчивост, в която икономическият растеж, социалното сближаване и опазването на околната среда вървят ръка за ръка и се подкрепят взаимно.

2.7. Финансовата система може да играе важна роля за справянето с предизвикателствата на устойчивостта, особено що се отнася до привличането на необходимите средства за преодоляване на недостигащите инвестиции в размер на почти 180 млрд. евро годишно, необходими за постигането на целите на ЕС в областта на климата и енергетиката до 2030 г. ([11]). В това отношение Комитетът е съгласен с констатацията на Експертната група на високо равнище по финансирането за устойчиво развитие, че икономическата трансформация на ЕС трябва да протече в реалната икономика, като се насърчава стабилното сътрудничество между публичните и частните участници.

2.8. Преходът към устойчива икономика ще бъде съпроводен от технологиите и цифровите иновации и следва да защитава и насърчава глобалните ценности ([12]), както посочва генералният секретар на ООН. Юридическите и операционните рискове, свързани с блоковите вериги (blockchain), криптовалутите и интелигентните договори, нарастват поради липсата на регулиране и прозрачност. За по-добрата защита на потребителите и инвеститорите, опазването на интегритета на пазарите и избягването на порочните практики (като данъчни измами, изпиране на пари и финансиране на тероризма) ще бъдат необходими стимули за укрепване на сигурността и прозрачността на мрежите за финансови иновации ([13]).

2.9. Проектите, свързани с целите на COP21 ([14]), се нуждаят от достатъчен, стабилен и ангажиран капитал, както финансов, така и нематериален (човешки, технологичен и други форми на релационен, включително институционален капитал).

2.10. От първостепенно значение е да се адаптират публичните политики, да се насърчат частните субекти и да се укрепят бюджетните средства на ЕС с цел придаване на **прозрачност и дългосрочна визия** на икономиката.

2.11. Устойчивата визия изисква по-тясно, по-всеобхватно и по-цялостно обвързване с конкретни политики като Енергийния съюз, Програмата в областта на цифровите технологии и Европейския стълб на социалните права, за да се стимулират социалните и зелените инвестиции, както публични, така и частни.

2.12. Такова мислене е и в основата на проекта на ЕС за съюз на капиталовите пазари (СКП) и ЕИСК споделя становището, че частният капитал, финансирането по Европейския фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ) и други фондове на ЕС следва да се съчетават по ефикасен начин, за да се прехвърлят инвестициите към дружества, които представят положителни външни социални и екологични фактори.

2.13. Време е за действие. През последните двадесет и осем години Европа беше в предните редици по отношение на устойчивостта, но вече не е сама.

([11]) По-горе, План за действие, Общо въведение, параграф 1.1.

([12]) *Целта е да се определи как системата на ООН ще подкрепи употребата на тези технологии, за да се ускори постигането на целите на Програмата до 2030 г. за устойчиво развитие и да се улесни тяхното привеждане в съответствие с ценностите, залегнали в Устава на ООН, Всеобщата декларация за правата на човека и нормите и стандартите на международното право. http://www.un.org/en/newtechnologies/images/pdf/SGs-Strategy-on-New-Technologies.pdf.*

([13]) Вж. становище на ЕИСК относно съобщението „План за действие в областта на финансовите технологии (Fin Tech)“. ОВ C 367, 10.10.2018 г, стр. 61.

([14]) COP21: Конференция на ООН по изменението на климата през 2015 г.

3. **Финансиране за един по-устойчив свят**

3.1. Все по-често се сблъскваме с катастрофалните и непредвидими последици от изменението на климата и изчерпването на ресурсите. Това задълбочава социалното изключване и неравенството.

3.2. Съгласно член 3 от Договора за ЕС, Съюзът трябва да насърчава устойчив растеж, щадящ околната среда. Нуждата от спешни мерки по отношение на климата вече е издигната в абсолютен приоритет, в това число и за ЕИСК, и се налага като рамка за действие както за публичните органи, така и за икономическите оператори, работниците и гражданите. Вследствие на това трябва да се организира и най-вече да се финансира обширен икономически, социален и екологичен преход.

3.3. На тези предизвикателства следва да се отговори хармонично, чрез съвместните усилия на всички страни. Финансовият сектор трябва да играе важна роля за канализиране на средствата, спестяванията и инвестициите на граждани, вложители и инвеститори в икономиката. В крайна сметка действителният преход ще се осъществи именно в икономиката и поради това ролята на предприятията е съществена и безусловно необходима. Властите също трябва да изпълнят своите отговорности в това отношение.

3.4. Европа ще успее да заеме силна позиция само при условие, че е налице максимален консенсус относно плана. Държавите членки би трябвало да предприемат съвместни действия и да обединят усилията си. Индивидуалистичните походи и личният интерес би трябвало да отстъпят място на съвместен проект за бъдещето, който същевременно би трябвало да гарантира бъдещето на идните поколения. Европейският отговор на Програмата до 2030 г. се нуждае от дългосрочна визия за устойчивост и ясни цели, в която икономическият растеж, социалното сближаване и опазването на околната среда вървят ръка за ръка и се подкрепят взаимно.

3.5. Подходът на дългосрочна ориентираност към устойчивото развитие следва да върви ръка за ръка с публични политики, които оценяват по подходящ начин отрицателните външни фактори и устойчивите и неустойчивите инвестиционни варианти. Той следва да се придружава и от стабилна предвидимост за по-добре интегрирана промишлена политика в рамките на световните вериги за създаване на стойност във всички държави членки. Това би трябвало да става чрез задълбочен анализ, последван от подходящ политически процес, който трябва да бъде подкрепян от Комисията и държавите членки.

3.6. ЕИСК подчертава, че **устойчивият растеж** следва да включва екологичното, икономическото, социалното и управленското измерение по балансиран, глобален и всеобхватен начин, който да отговаря на целите за устойчиво развитие и Парижкото споразумение относно изменението на климата, установявайки **минимални хоризонтални условия**, които да не могат да бъдат заменяни. Този минимален ненарушим праг е заложен в международните конвенции за **правата на уязвимите лица** (като жени и момичета, деца, бежанци и работници мигранти, хора с увреждания и т.н.) ([15]) и се прилага посредством съблюдаването на правилата на **доброто фискално управление**.

3.7. С оглед на многобройните данни, които показват значението, което европейските граждани придават на това спестяванията и инвестициите им да бъдат обвързани със социални и екологични цели, те трябва да бъдат **оправомощени и свързани** с въпросите на устойчивото финансиране.

3.8. За тази цел финансовата система следва в крайна сметка да се стреми в по-голяма степен да бъде **прозрачна, обективна и разбираема** за гражданите на ЕС. Съществени елементи в тази връзка са подобряването на **достъпа до информация** относно показателите по отношение на устойчивостта и насърчаването на **финансовата грамотност** (по-задълбочено разбиране за това как функционират финансите).

4. **Пренасочване на капиталовите потоци към по-устойчива икономика**

4.1. От създаването си Европейският фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ) мобилизира публични и частни инвестиции в стратегически важни проекти на ЕС и беше управляван в съответствие със списъка от проекти на Европейската инвестиционна банка: инвестиции в областта на екологосъобразните енергийни решения и ефективното използване на ресурсите, водите, цифровите сектори, транспорта и др.

4.2. Необходимо е обаче, освен ЕФСИ, да бъдат обхванати в по-голяма степен други сектори, особено насочените към социални инфраструктури и институции, които укрепват нематериалния капитал на младите хора, жените и други изключени или уязвими социални групи.

([15]) Вж, по-специално, ръководните принципи на ООН за бизнеса и правата на човека, Хартата на основните права на Европейския съюз и трудовите стандарти на МОТ.

4.3. Спестяванията на местно равнище са незаменим източник на устойчив икономически растеж, а това предполага финансиране на устойчивите проекти на МСП чрез местните банки.

4.4. ЕИСК счита, че финансирането от **ЕФСИ** следва да бъде увеличено чрез включването на капитал от финансови агенции и държавни банки на държавите — членки на ЕС, които следва да действат като мрежа с цел съвместно разработване на по-стратегическа и приобщаваща дългосрочна перспектива, следвайки общо определение на това какво в действителност означава „устойчиво“ и очертавайки преходна пътна карта за декарбонизация на дружествата.

4.5. Същевременно ЕИСК приканва **Европейската централна банка (ЕЦБ)** да проучи възможността за създаване на екологосъобразен и социален лихвен процент за насърчаване на устойчивите инвестиции и заеми и споделя виждането на Европейския парламент, че Парижкото споразумение и целите от екологичен, социален и управленски характер следва изрично да бъдат взети предвид в насоките на ЕЦБ за нейните програми за закупуване.

4.6. *Единна система за класификация на дейностите, свързани с устойчивото развитие*

4.6.1. Трябва да се преразгледат традиционните методи за изчисляване и за извършване на оценка на въздействието. Трябва да се установят **по-надеждни определения на количествените и качествените показатели**, които да съчетават приоритетните икономически и екологични ценности с тези на обществото и оцеляването на човешкия вид.

4.6.2. ЕИСК е съгласен с Комисията относно спешната нужда да се задейства първият етап от изграждането на строга, но динамична **таксономия в областта на устойчивото развитие**, осигуряваща съгласуваност на пазара и ясни насоки относно това кое от **холистична гледна точка** е екологосъобразно, социално и свързано с доброто управление.

4.6.3. В основата на този процес е техническа експертна група по въпросите на устойчивото финансиране, която трябва да разполага във всеки един момент с висококвалифицирани и прецизни експертни знания за стратегическите промишлени сектори, за да изработи солидна и надеждна **таксономия по екологичните и социалните въпроси**.

4.6.4. Мандатът на групата следва на първо място да определя ясни цели по отношение на съдържанието и графика, като първата стъпка е обединяването на новата таксономия с други съществуващи международни класификации (икономически дейности, професии, проучвания и т.н.), с цел по-голяма съгласуваност с критериите и референтните показатели на ООН.

4.6.5. Европейската таксономия следва да включва три нива:

— минимален стандарт, съобразен с целите за устойчиво развитие (ЦУР) до 2030 г., Парижкото споразумение и принципа за ненанасянето на вреда в съответствие с анализа на рисковете от екологичен, социален и управленски характер;

— междинно ниво, установяващо дейностите, които постигат проверимо „положително въздействие“, както е посочено във Финансовата инициатива на Програмата на ООН за околната среда; и

— ниво, включващо дейности, които могат да ускорят положителната трансформация и да насърчат подкрепата за посрещането на екологичните, икономическите и социалните предизвикателства в съответствие с потребностите на различните заинтересовани страни, които ще използват таксономията за референция.

4.6.6. Необходимо е спешно да се класифицират различните видове ползи от инвестиции, които могат да се дължат на въвеждането на фактора за устойчивост (таксономия). Освен това положителните критерии следва да бъдат допълнени с вредните въздействия за околната среда ([16]), за да се даде възможност за идентифициране на неустойчивите активи.

4.6.7. Новата таксономия би трябвало да се обвърже със стратегията и инвестиционния план на ЕС за преход към нисковъглеродна икономика. Тя следва да включва финансовите дейности, които допринасят за намаляването на емисиите в секторите, регулирани от схемата на ЕС за търговия с емисии (СТЕ) ([17]), и в тези, регулирани от Регламента за разпределяне на усилията ([18]).

([16]) Вж. изготвената от ОИСР „Препоръка на Съвета относно общите подходи към официално подкрепяните експортни кредити и надлежните екологични и социални проверки“.

([17]) Както е посочено в Приложение I на Директива 2003/87/ЕО, изменена с Директива 2009/29.

([18]) Регламент относно задължителните годишни намаления на емисиите на парникови газове за държавите членки от 2021 г. до 2030 г., допринасящи за действията в областта на климата в изпълнение на поетите ангажименти по силата на Парижкото споразумение, и за изменение на Регламент (ЕС) № 525/2013.

4.7. *Стандарти и етикети за финансови продукти, свързани с устойчивото развитие*

4.7.1. За да се разширят устойчивите финансови пазари, е изключително важно да се осигури по-лесен и сигурен достъп на инвеститорите. Европейските **стандарти** за финансови продукти, свързани с устойчивото развитие, следва да се **конфигурират много внимателно**, като се създават стандарти за социално отговорни инвестиции (СОИ).

4.7.2. За тази цел би трябвало да се започне с въвеждането на **официален стандарт на ЕС за „зелени“ облигации** и да се анализира възможността за етикет или сертификат за „зелени“ облигации, подлежащ на задължителен външен преглед, за да се гарантират инвестиции с положително въздействие. В контекста на „**Плана за действие в областта на финансовите услуги за потребители**: по-добри продукти, по-голям избор“ ЕИСК препоръчва ([19]) на Комисията да определи **лесно сравними и напълно прозрачни продукти**, които да не са сложни и да притежават сходни характеристики.

4.7.3. Това открива възможност за предлагане на „**водещи общоевропейски продукти, свързани с устойчивото развитие**“ и за предоставяне на подходящи, независими, задължително сертифицирани **инструменти за сравняване** ([20]) за различните **финансови продукти, свързани с устойчивото развитие**, в различните правни юрисдикции на ЕС.

4.7.4. Конфигурацията на „общоевропейските продукти за лично пенсионно осигуряване“ **(ОЕПЛПО)** ([21]), предвидена в законодателното предложение, прието от Комисията на 29 юни 2017 г., изисква пенсионните институции да оповестяват публично дали и как включват екологичните, социалните и управленските фактори в системите си за управление на риска, но тези разпоредби **не ги задължават** да вземат тези фактори под внимание в инвестиционните си политики. Включването на това задължение би спомогнало за по-широкото му прилагане като едно от решенията за устойчивост.

4.7.5. ЕИСК приканва държавите членки в подходящ момент да включат това задължение във всички продукти, свързани с пенсиите. Това би спомогнало за разширяване на използването му като едно от устойчивите решения на проблемите с настоящата разходопокривна схема.

4.8. *Насърчаване на инвестициите в проекти, свързани с устойчивото развитие*

4.8.1. Съгласно **обновените стратегически цели на индустриалната политика на ЕС** пренасочването на разпределението на капитала към дългосрочни инвестиции следва да се хармонизира с ангажимента за подпомагане на растежа на МСП, подкрепата за по-слабо развитите региони, модернизирането на инфраструктурата и предоставянето на възможности на хората чрез образование и обучение.

4.8.2. За извършването на свързани с устойчивото развитие инвестиции в инфраструктура е необходима по-широка **макропруденциална политика**, отчитаща **физическите въздействия** (нарастващо излагане на рисковете, свързани с изменението на климата), в съответствие с директивата „Платежоспособност II“. Например строителни правилници, свеждащи до минимум въздействието на природните бедствия, ще изискват от застрахователните дружества да **преформулират управлението на риска** в съответствие с принципите на **устойчивото застраховане**.

4.8.3. ЕИСК подкрепя укрепването на ЕФСИ 2 и ЕФУР и приветства създаването на програмата InvestEU в рамките на МФР за периода 2021 — 2027 г., която би трябвало да привлече повече частни капитали и да достигне до пазара на облигации, застраховки и пенсионни планове.

4.8.4. Би трябвало да се потърсят допълнителни частни капитали, за да се насърчават и подпомагат предприятията, по-специално МСП, да инвестират в научни изследвания и иновации.

4.8.5. Накрая, ЕИСК препоръчва по-добро идентифициране на **случаите**, в които настоящите публични и частни инициативи постигат максимално устойчива и издръжлива инфраструктура, и се застъпва за тяхното възпроизвеждане чрез **решения в съответствие с мащаба** както в ЕС, така и в партньорски държави.

4.9. *Свързани с устойчивото развитие съображения във финансовите консултации*

4.9.1. Както посочва в становището си относно „Задължения на институционалните инвеститори и управителите на активи по отношение на устойчивост“ ([22]) ЕИСК подкрепя изменението на Директивата за пазарите на финансови инструменти (ДПФИ II) и Директивата относно разпространението на застрахователни продукти (ДРЗП), с цел да се

([19]) Вж. Становище на ЕИСК относно финансовите услуги за потребители (ОВ C 434, 15.12.2017 г., стр. 51).
([20]) Въз основа на „Основни принципи за инструментите за сравняване“ (Key principles for comparison tools).
([21]) Активите във капиталовите и частните пенсионни схеми надвишиха 38 трилиона щатски долара в зоната на ОИСР в края на 2016 г.
([22]) Вж. становището на ЕИСК относно „Задължения на институционалните инвеститори и управителите на активи по отношение на устойчивостта“, параграф 3.8. (Вж. стр. 97 от настоящия брой на Официален вестник).

гарантира, че е необходимо да се проучи по какъв начин могат да бъдат включени **предпочитанията** на инвеститорите **във връзка с устойчивостта**. Така съветниците ще могат да дават подходящи препоръки за финансовите продукти, като предоставят ясна информация относно потенциалните рискове и ползи във връзка с различни фактори, свързани с устойчивото развитие.

4.9.2. ЕИСК подкрепя идеята Европейският орган за ценни книжа и пазари (ESMA) да включи в своите **насоки за оценката на пригодността** разпоредби относно предпочитанията, свързани с устойчивото развитие.

4.10. *Референтни показатели за устойчиво развитие*

4.10.1. Оптималната цел е **обща методология** за измерване на нефинансовата ефективност на инвестициите, свързани с устойчивото развитие. Поради това ЕИСК приветства законодателството за **хармонизиране на референтните показатели**, обхващащи дружества с ниски въглеродни емисии, като счита това за първа стъпка, която следва да се обхване и други параметри на устойчивостта.

4.10.2. Следователно ЕИСК приканва Комисията да разшири своя фокус към социалната сфера в рамките на техническата експертна група, на която ще бъде възложено да проведе консултации с всички заинтересовани страни и да публикува доклад за концепцията и методиката на референтните показатели за въглеродните емисии.

5. **Включване на устойчивото развитие в управлението на риска**

Устойчивото развитие е свързано с набор от рискове, свързани със създаването на богатства, и не може да пренебрегне въздействието на добива, придобиването и изчерпването на ресурсите.

5.1. *Мястото на устойчивото развитие в проучванията на пазара и в кредитните рейтинги*

5.1.1. ЕИСК наблегна на това, че **агенциите за кредитен рейтинг не трябва да са в конфликт на интереси**, за да се гарантира **независимостта на субектите, които извършват проучванията или присъждат рейтинг**. Освен това е необходимо своевременно прозрачно обосноваване на използваната методология за всеки отделен случай.

5.1.2. Съществуващите агенции за кредитен рейтинг не отчитат в пълна степен влиянието на революционните тенденции от екологичен, социален и управленски характер върху бъдещата кредитоспособност на емитентите. ЕИСК призовава за ясни **стандарти** на ЕС и **надзор** по отношение на **включването на факторите от екологичен, социален и управленски характер** в рейтингите за всички агенции за кредитен рейтинг, опериращи в ЕС. Комитетът призовава и за установяването на процедура на акредитиране за **„марка за екологосъобразно финансиране“** от сертифицирани от ESMA агенти.

5.1.3. Би трябвало да се обмисли и създаването на кредитен рейтинг на отделните субекти: банки, лица, управляващи фондове, и др. Това би създало допълнителни задължения за различните финансови участници и би позволило да се избегнат някои тенденции като например план за продукти, свързани с устойчивото развитие в рамките на т.нар. „зелен пиар“ (greenwashing).

5.1.4. Накрая, ЕИСК предлага да се проучи създаването на суверенни зелени кредитни рейтинги. Предоставянето на ясен „зелен“ рейтинг наред с рейтинга на държавата би ги насърчило да продължат да подобряват резултатите си и същевременно би могло да стимулира привличането на чуждестранни инвестиции.

5.2. *Свързани с устойчивото развитие задължения на институционалните инвеститори и на лицата, управляващи активи: фидуциарно задължение*

5.2.1. Европейските надзорни органи (ЕНО) трябва да гарантират стриктно спазване на **функциите на услугите за финансово посредничество**.

5.2.2. Това изисква по-цялостен подход в сравнение с предвиденията в плана за действие на Комисията, който да приоритизира отношенията в образователната, факториалната, половата, географската, расовата или етническата, религиозната, културната или други сфери на многообразие.

5.2.3. Като основна част от законовите им задължения инвеститорите следва да взаимодействат проактивно с клиентите, за да разберат техните нефинансови интереси, като им предоставят и ясна информация относно потенциалните финансови рискове и ползите, свързани с екологичните, социалните и управленските фактори.

5.2.4. Регулаторните органи, инвеститорите, управляващите активи, служителите във финансовия сектор и консултантите трябва да действат в най-добрия интерес на бенефициерите (напр. бъдещите пенсионери) или клиентите (инвеститорите на дребно или институционалните инвеститори). Всяко действие по управление и гласуване трябва да бъде насочено към защитата на „устойчивия аспект“ на инвестиционните активи в съответствие с фидуциарните задължения. Те трябва да докладват как използват правото си на глас като притежатели на активите на фонда.

5.2.5. Чрез пояснияване на задълженията на инвеститорите по отношение на факторите, свързани с устойчивото развитие, ЕС ще насърчи дългосрочните инвестиции (по дефиниция устойчивото финансиране има дългосрочна насоченост).

5.3. *Пруденциални изисквания спрямо банките и застрахователните дружества*

5.3.1. Неотдавна ЕИСК изтъкна ролята, която могат да изпълняват банките посредством посредническите си функции между съзнателните спестявания и социално отговорните инвестиции. Комитетът препоръчва капиталовите изисквания за банките да получат по-благоприятно третиране, когато те инвестират в зелената икономика и в различни дългосрочни опростени операции по **„приобщаващо кредитиране“**, като например ипотечни кредити, особено свързаните с енергийна ефективност, инсталиране на слънчеви панели и т.н. Освен това **би трябвало да се помисли за допълнителни капиталови изисквания** за инвестициите във вредни за околната среда активи, за да се стимулира положителен преход към устойчиви дейности. Би трябвало да се обмислят евентуално алтернативи, които предлагат преки ползи за крайните заемополучатели и инвеститори, например данъчни стимули. Единният надзорен механизъм (ЕНМ) следва да упражнява конкретен надзор в тази сфера ([23]).

5.3.2. Въпреки това при изчисляване на рисково претеглените активи актуализираните банкови рейтингови модели винаги трябва да отразяват последното рисково ниво по отношение на активите, свързани с устойчивото развитие, като във всеки един момент се запазва високо равнище на защита на потребителите.

5.3.3. С оглед на това е необходимо да се определят по-добре периметрите на т.нар. **„фактор в подкрепа на екологосъобразността“**, като се осигурят пълни и акуратни емпирични данни въз основа на ясно и точно определение на „зелени инвестиции“. **Отговорните научни изследвания и иновации** в рамките на програмата „Хоризонт 2020“ и бъдещата програма „Хоризонт Европа“ биха могли да бъдат отлично средство за постигане на научни резултати.

5.3.4. В обобщение, за запазване на устойчивостта и финансовата стабилност, този нов сценарий изисква стабилно съчетаване на управлението на финансовите рискове, при отчитане на икономическото, социалното и управленското въздействие върху финансовата възвращаемост, и адаптиране на правилата, в рамките на един **динамичен** процес. Както се заявява в резолюцията на Европейския парламент относно устойчивите финанси ([24]), Комисията би трябвало да насърчава включването на рискове за устойчивостта в рамката Базел IV.

6. **Насърчаване на прозрачността и дългосрочната визия**

6.1.1. Устойчивото финансиране се нуждае от рамка от стимули, която да пренасочва капиталовите потоци към необходимите инвестиции, гарантирайки справедлив екологичен и социален преход за Европа, при който нейната водеща позиция по отношение на ценностите осигурява конкурентно предимство на европейските предприятия.

6.2. *Оповестяване и счетоводна отчетност*

6.2.1. ЕИСК отбелязва, че Директивата на ЕС по отношение на **оповестяването на нефинансова информация** беше транспонирана с недостатъчна амбиция и несъгласувана методология и се отнася само за големите предприятия, което допринася много малко за справедливи и цялостни устойчиви европейски инвестиции.

6.2.2. Устойчивостта поражда редица нови опасения и предизвикателства, що се отнася до разкриването на нефинансова информация като цифрова трансформация, нови показатели за измерване, стандартизация, неизбежни задължения, нови устойчиви икономически модели и др. Използваните за докладване таксономии и методологии следва да бъдат стандартизирани във възможно най-голяма степен и правилата следва да се адаптират с цел постигане на повече и по-лесно достъпна нефинансова информация. Тази мярка би осигурила на регулаторните и надзорните органи на пазара по-добър поглед върху глобалните тенденции и следователно по-добър капацитет за предприемане на съответни действия. Настоящият етап е наречен „проверка за пригодност“ и ще вземе предвид съображения в съответствие с препоръките на Работната група на Съвета за финансова стабилност относно оповестяването на финансова информация, свързана с климата (TCFD), след обществената консултация, започната от Комисията.

6.2.3. По отношение на платформите за колективно финансиране (crowdfunding), в основния информационен документ за инвестицията следва да се включат основните нематериални, но финансово съществени от счетоводна гледна точка ([25]) рискове и ползи, свързани с финансирането на проекти за колективно финансиране.

([23]) Вж. становището на ЕИСК относно „Завършване на банковия съюз“ (ОВ C 237, 6.7.2018 г., стр. 46).
([24]) http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180529IPR04517/meps-back-resolution-on-sustainable-finance.
([25]) Позициите във финансовите отчети са съществени, ако могат да повлияят на икономическите решения на ползвателите. Концепцията за съществеността е универсално възприетият счетоводен принцип, съгласно който докладващите предприятия трябва да оповестяват тези въпроси. https://www.business-case-analysis.com/materiality-concept.html.

6.2.4. ЕИСК подкрепя и резолюцията на Европейския парламент относно международните стандарти за финансово отчитане (МСФО 9) ([26]) и призовава за неотложна оценка на въздействието на МСФО върху инвестициите, свързани с устойчивото развитие.

6.2.5. ЕИСК приветства задължението на Европейската консултативна група за финансова отчетност (ЕКГФО) да извърши оценка на въздействието на новите или преразгледаните МСФО върху инвестициите, свързани с устойчивото развитие, и да проучи възможностите за алтернативно счетоводно третиране.

6.2.6. ЕИСК предлага също така Комисията да прикани ESMA:

— да направи оценка на текущите практики на пазара за кредитен рейтинг, като анализира степента, до която са се вземат под внимание екологичните, социалните и управленските съображения; и

— да включи екологичната, социалната и управленската информация в своите насоки за оповестяване на информацията на агенциите за кредитен рейтинг и да обмисли допълнителни мерки по целесъобразност.

6.3. *Корпоративното управление и прекомерно краткосрочната ориентираност на капиталовия пазар*

6.3.1. Много инвеститори биха желали да знаят дали предприятията използват точни и прозрачни счетоводни методи и дали на обикновените акционери е позволено да гласуват по важни въпроси. Те биха искали също така предприятията да избягват конфликти на интереси при избора на членовете на управителните съвети, агенциите за кредитен рейтинг и одиторите.

6.3.2. Време е сериозно да се разгледат не само **екологичните** и **социалните** фактори (стандарти, етикети, фактор в подкрепа на екологосъобразността и социална подкрепа за пруденциалните изисквания, референтни показатели за устойчиво развитие), но и факторът **корпоративно управление**, изключвайки всички ползи за и изваждайки от кредитните рейтинги за устойчиво развитие онези предприятия, които заобикалят **прозрачното оповестяване** на основни въпроси, като например **управлението в областта на данъчното облагане**, **правата на човека**, изпирането на пари и други незаконни дейности.

7. **Изпълнение на плана за действие**

7.1. ЕИСК призовава за хармонизиране на всички участващи **европейски институции, агенции и механизми**, като по целесъобразност се променят техните мандати, за да бъдат приведени в съответствие с изпълнението на графика на плана за действие.

7.2. Несигурността относно бъдещето и неоповестяването на дългосрочните рискове са основните ограничения пред анализа на времевия хоризонт (действително съществуват малко на брой прогнози, които обхващат повече от 5 години).

7.3. Европейските надзорни органи би трябвало да имат важна роля в наблюдението на устойчивостта. Трябва да се проучи възможността за постигне на обща методология на ЕС за анализ на съответните сценарии, като се отчитат екологичните, социалните и управленските рискови фактори в дългосрочна перспектива и Европейският съвет за системен риск (ЕССР) би могъл постепенно да ги включи в своите стрес тестове.

7.4. Накрая, Международната организация на комисиите по ценни книжа (IOSCO) следва да изготви международни стандарти за регулиране и надзор ([27]) в областта на устойчивото финансиране и да насърчи тяхното спазване, с цел по този начин да осигури съгласуваност на новата структура на устойчиво развитие в световен мащаб.

Брюксел, 17 октомври 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

([26]) http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0381+0+DOC+XML+V0//BG.

([27]) Вж. Methodology for Assessing Implementation of the IOSCO Objectives and Principles of Securities Regulation (Методология за оценяване на изпълнението на целите на IOSCO и принципите на регулиране на ценните книжа).

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд+, Кохезионния фонд, Европейския фонд за морско дело и рибарство, както и финансови правила за тях и за фонд „Убежище и миграция“, фонд „Вътрешна сигурност“ и инструмента за управление на границите и визите“

[COM(2018) 375 final — 2018/0196 (COD)]

(2019/C 62/13)

Докладчик: **Stefano MALLIA**

Консултации	Европейски парламент, 11.6.2018 г.
	Европейски съвет, 19.6.2018 г.
Правно основание	член 177, член 304 и член 322, параграф 1 от ДФЕС
Компетентна секция	„Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“
Приемане от секцията	3.10.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	17.10.2018 г.
Пленарна сесия №	538
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	111/0/2

1. **Заключения и препоръки**

1.1. Политиката на сближаване е една от най-осезаемите политики на ЕС, която оказва непосредствено влияние върху ежедневния живот на гражданите. С оглед на това ЕИСК категорично отхвърля предложението на Комисията за намаляване на бюджета на ЕС с 10 % в реално изражение. В това отношение ЕИСК настоятелно призовава държавите членки да намерят решения, които да позволят този бюджет да бъдат запазен на същото равнище както в програмния период 2014—2020 г. при стойностите за 2020 г.

1.2. ЕИСК счита, че е необходима ясна политическа стратегия, която да съответства на ангажиментите на ЕС в световен план. ЕИСК настоятелно призовава Комисията да поднови стратегията „Европа 2020“ и да съгласува приоритетите на новия Регламент за общоприложимите разпоредби (РОР) с тази нова стратегия. ЕИСК препоръчва още Комисията да включи ефективно целите за устойчиво развитие (ЦУР) в регламентите, свързани с политиката на сближаване, като гарантира тяхното хоризонтално включване във всички приоритети на фондовете.

1.3. ЕИСК счита, че икономическите обстоятелства, създадени с РОР (обвързаност с макроикономически условия, намалено съфинансиране и др.), биха създали твърде строга среда и биха могли да навредят на инвестициите. Поради това ЕИСК:

— отхвърля обвързаността с макроикономическите условия, която може да доведе до санкциониране на региони и граждани, които не носят отговорност за макроикономическите решения, вземани на национално или европейско равнище;

— призовава Комисията да запази правилото за отмяна на бюджетни задължения на календарна година N+3;

— призовава Комисията да преразгледа възможността за увеличаване на процентите на съфинансиране.

1.4. ЕИСК оценява високо усилията във връзка с опростяването, гъвкавостта и ефективността — те са насочени в правилната посока. За съжаление обаче новият наръчник не представлява единен набор от правила.

1.5. ЕИСК смята, че правилата, свързани с тематичната концентрация, са прекалено строги. ЕИСК предлага една от целите на политиката да се избира от държавите членки. В това отношение ЕИСК насърчава държавите членки да разгледат политическа цел № 5, тъй като тя може да им гарантира решение, съобразено във възможно най-голяма степен с конкретни предизвикателства, пред които са изправени.

1.6. ЕИСК препоръчва на Комисията да разработи необходимите инструменти, които да позволят на районите със структурни недостатъци и трайни неблагоприятни условия (острови, планински региони и др. ([1])) да се справят ефективно със своите конкретни и сложни предизвикателства. Това не може да остане единствено от компетентност на националните органи. Освен това ЕИСК препоръчва изпълняваните в тези области проекти да бъдат подкрепяни с по-високи проценти на съфинансиране.

1.7. ЕИСК препоръчва да се намерят конкретни решения за преодоляването на ситуациите в онези държави или региони, които по програмата за периода 2007—2013 г. бяха класифицирани като региони по цел „сближаване“, към които през периода 2014—2020 г. беше прилаган процент на съфинансиране 80 % и които сега за периода 2021—2027 г. ще бъдат класифицирани като региони в преход, ползващи процент на съфинансиране 55 %.

1.8. ЕИСК счита, че Комисията следва да увеличи допълнително полезните взаимодействия, като намери начин за повторно включване на Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони в наръчника, а и като укрепи връзките с Европейския социален фонд плюс (ЕСФ+). Освен това ЕИСК се обявява в подкрепа на задълбочаване на интеграцията с други програми и инструменти за финансиране („Хоризонт 2020“, InvestEU и др.), както и между тях.

1.8.1. Това обвързване трябва да се включи в планирането на средствата. ЕИСК насърчава държавите членки да изготвят и осъществят програми, финансирани от няколко фонда, които преодоляват предизвикателства по интегриран начин. ЕИСК смята, че интеграцията трябва да фигурира и под формата на териториално сътрудничество; разумни връзки между градските и селските райони, между градските, крайградските и селските райони и т.н., т.е. от съществено значение е да се прилага местен подход.

1.9. Прилагането на „многостепенно управление с участието на множество действащи лица“ като икономическите и социалните партньори в процеса на вземане на решението и осъществяването е една от най-важните предпоставки за успеха на политиката на сближаване. По отношение на Кодекса за поведение ЕИСК отбелязва недоволството на европейските социални партньори и призовава той да бъде преразгледан и актуализиран в преки консултации с тях. Освен това ЕИСК призовава Кодексът за поведение да стане задължителен.

1.10. ЕИСК отхвърля премахването от новото предложение за РОР на принципите на насърчаване на равенството между мъжете и жените, недискриминацията, достъпността за хора с увреждания и устойчивото развитие. Поради това силно препоръчва член 7 от действащия РОР за периода 2014—2020 г. да бъде включен в предложения нов РОР и този принцип да бъде включен пряко в основния текст на предложения регламент за Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и Кохезионния фонд (КФ). В допълнение ЕИСК настоятелно предлага достъпността за хората с увреждания да се включи в член 67 — относно подбора на операции — от предложения РОР.

1.11. ЕИСК смята, че е от съществено значение да се полагат усилия за по-ефективна цялостна комуникация. Твърде често финансираните от ЕС проекти се осъществяват, без гражданите да знаят за участието на ЕС. Затова ЕИСК отправя искане към Комисията да въведе по-ефективна информационна стратегия, насочена към гражданите и различните видове бенефициери.

2. **Общи бележки**

2.1. ЕИСК изразява дълбоко съжаление за това, че бюджетът на политиката на сближаване е намален с 10 % в реално изражение. В това отношение ЕИСК категорично отхвърля предложените съкращения в бюджета на ЕС и призовава държавите членки да намерят решения, посредством които бюджетът да бъде запазен на сегашното равнище със стойностите за 2020 г.

2.2. Политиката на сближаване е един от най-важните елементи за приближаване на гражданите до визията за европейска интеграция. Тя има ясна добавена стойност за създаване на работни места, устойчив растеж и модерна инфраструктура, за преодоляване на структурни пречки, за стимулиране на развитието на човешкия капитал и за подобряване на качеството на живот на хората. Поради това ЕИСК приветства радушно факта, че всички региони могат да кандидатстват за финансиране.

2.2.1. Политиката на сближаване на ЕС трябва да бъде неразделна част от европейската инвестиционна стратегия с подчертан териториален подход, целящ да предостави на всеки регион необходимите инструменти за повишаване на неговата конкурентоспособност. Тя трябва да доведе до икономически и структурни промени, осигурявайки устойчива основа във всеки регион и неговите силни страни ([2]).

([1]) Член 174 от Договора за функционирането на Европейския съюз.
([2]) https://www.businesseurope.eu/sites/buseur/files/media/position_papers/ecofin/2017-06-09_eu_cohesion_policy.pdf.

2.3. ЕИСК отбелязва, че новият подход, който все още се основава на три категории региони (по-слабо развити, в преход, по-силно развити), е съобразен в по-голяма степен с конкретните особености. Макар методът за разпределение на финансови средства все още да се основава предимно на БВП на глава от населението, са добавени нови критерии (младежка безработица, ниска степен на образование, изменение на климата и приемане и интеграция на мигранти). ЕИСК е на мнение, че това отразява по-добре съществуващото положение по места, въпреки че, в съответствие с оценката на въздействието, изисквана от Комитета за регулаторен контрол ([3]), ЕИСК смята, че този подход може да бъде доусъвършенстван.

2.4. ЕИСК изразява дълбока загриженост относно предложението на Комисията за намаляване на процентите на съфинансиране и ефекта от това върху ангажираността на бенефициерите в по-неблагоприятна финансова ситуация. Приветства се включването на ДДС като допустим разход, въпреки че такъв елемент вече съществува в настоящия период.

2.5. Също така следва да се отбележи, че съществуват ситуации, в които държави или региони, класифицирани като региони по цел „сближаване“ на програмата за периода 2007—2013 г., ползващи процент на съфинансиране 80 % през периода 2014—2020 г., сега за периода 2021—2027 г. ще бъдат класифицирани като региони в преход, ползващи процент на съфинансиране 55 %, което представлява значителен спад на съфинансирането за тях. ЕИСК счита, че на тези ситуации трябва да се обърне специално внимание. Освен това следва да се отбележи, че при проектите с частно финансиране бенефициерите ще получават съфинансиране само за публичния елемент.

2.6. Относно най-отдалечените региони приоритет на ЕС трябва да бъде укрепването на връзките им с европейския континент и чувството на гражданите им за принадлежност към европейския проект ([4]). ЕИСК приветства факта, че най-отдалечените региони ще продължат да се ползват от специално подпомагане от страна на ЕС.

2.7. ЕИСК изразява съжаление обаче, че политиката на сближаване все още не предлага всеобхватни решения на предизвикателствата на конкретните територии, посочени в член 174 от Договора за функционирането на Европейския съюз ([5]). Проучванията показват, че централните органи невинаги вземат предвид конкретните райони, както са посочени в член 174. Поради това ЕИСК счита, че Комисията следва да насърчава участието на регионални и местни заинтересовани страни в начина, по който държавите членки подхождат към техните конкретни територии, като се спазват установените в съответните територии институционални и правни рамки.

3. **Общи принципи**

3.1. ЕИСК отхвърля премахването от новото предложение за РОР на принципите на насърчаване на равенството между мъжете и жените, недискриминацията, достъпността за хора с увреждания и устойчивото развитие. В достиженията на правото на ЕС се е развил хоризонтален подход по отношение на тези принципи при програмирането и усвояването на средствата (член 7 от действащия РОР и член 16 от РОР за периода 2007—2013 г.).

3.1.1. Поради това силно препоръчва член 7 от действащия РОР за периода 2014—2020 г. да бъде включен в предложения нов РОР и този принцип да бъде включен пряко в основния текст на предложения регламент за ЕФРР и КФ. Освен това ЕИСК настоятелно предлага достъпността за хората с увреждания да се включи в член 67 — относно подбора на операции — от предложения РОР.

3.2. Тъй като ЕС е страна по Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания, ЕИСК счита за целесъобразно тя да бъде включена сред правните основания на предложения РОР.

3.3. ЕИСК изразява твърдото си убеждение, че истинското партньорство на всички равнища с икономическите и социалните партньори и със заинтересованите страни от организираното гражданско общество в подготовката, изпълнението и последващата оценка на програмите и проектите в рамките на политиката на сближаване на ЕС повишава качеството и ефикасността на тяхното осъществяване. Тъй като вече беше призовал за кодекс за етично поведение, ЕИСК категорично подкрепя инициативата на Комисията и изразява съгласие с предложените от нея препоръки (член 6) ([6]). ЕИСК отбелязва, че може да се наложи предложението на Комисията да бъде прецизирано, за да отговори на специфични за отделните сектори предизвикателства (по-специално предизвикателствата, свързани с националната сигурност), разглеждани от програмите в областта на миграцията и сигурността.

([3]) SEC(2018) 268.
([4]) ОВ C 161, 6.6.2013 г., стр. 52.
([5]) ОВ C 209, 30.6.2017 г., стр. 9.
([6]) ОВ C 44, 15.2.2013 г., стр. 23.

3.4. ЕИСК е твърдо убеден, че партньорството между административните органи и икономическите и социалните партньори на европейско, национално и регионално равнище, под формата на многостепенно управление с участието на различни участници, е един от основните критерии за успеха на политиката на сближаване. То трябва да бъде главното условие за сключване на споразумения за партньорство и предоставяне на европейски средства. ЕИСК приветства новата задължителна формулировка и изрично призовава законодателя да запази настоящата формулировка „ангажира“.

3.5. По отношение на Кодекса за поведение ЕИСК отбеляза недоволството на европейските социални партньори и призова той да бъде преразгледан и актуализиран в преки консултации с тях. ЕИСК призовава Кодекса за поведение да стане задължителен.

3.6. За да се повишат уменията и ефективността на партньорството, ЕИСК призовава за включването на мерки за изграждане на капацитет и техническа помощ за партньорите, посочени в член 6. Освен това ЕИСК би желал да се създаде годишен механизъм за консултации със съответните партньори.

3.7. ЕИСК изразява съгласие всеки член на мониторинговия комитет да има право на един глас. За да се гарантира справедлив баланс при вземането на решения, пропорционалната тежест на гласовете следва да бъде 50 % за административните органи и органите, определени в член 6, параграф 1, буква а), и 50 % за икономическите и социалните партньори, посочени в букви б) и в). ЕИСК отбелязва, че това предложение може да се нуждае от прецизиране, за да се отчетат чувствителните въпроси като тези, свързани с националната сигурност.

4. **Опростяване**

4.1. ЕИСК счита за изключително важно да се намали съществено ненужната административна тежест за бенефициерите, като се запази високо ниво на гарантиране на законосъобразност и редовност. ЕИСК признава и приветства факта, че в предложението на Комисията са взети предвид множество въпроси във връзка с опростяването.

4.2. ЕИСК предлага системно прилагане на принципа на еднократност, залегнал в Законодателния акт за малкия бизнес (Small Business Act), който гарантира, че ръководителите на проекти предават само веднъж документите, свързани с административни, одитни и контролни формалности, на преките компетентни управителни органи, които ще отговорят за представянето им на националните и европейските управителни органи.

4.3. ЕИСК препоръчва също така създаването на свръхопростена система за минимален контрол/одит за много малки проекти: ако непосредственият управляващ орган установи и заяви, че очакваният резултат е постигнат, не следва да се изисква допълнителен одит.

4.4. Преувеличено е РОР да се нарича единен набор от правила. Въпреки че са включени седем фонда със значителен брой „изключения от правилата“, липсва съгласуваност; често има различни разпоредби, например за Европейския фонд за морско дело и рибарство, за фонд „Убежище и миграция“, за фонд „Вътрешна сигурност“ и за инструмента за управление на границите и визите. В съответствие със заключенията на Групата на високо равнище по въпросите на опростяването за периода след 2020 г. ([7]) ЕИСК счита, че регулаторният пакет следва да бъде много по-опростен и да се избягва управлението на микро равнище на фондовете.

4.5. ЕИСК отбелязва включването в рамките на РОР на новите средства, заделени за справяне с миграционната криза и въпросите на сигурността ([8]), но изразява дълбоко съжаление, че Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони не е включен в наръчника и че връзките с ЕСФ+ са по-слаби отколкото с неговия предшественик. ЕИСК призовава Комисията да преразгледа това решение.

4.6. ЕИСК изразява съгласие, че следва да бъде отдаден приоритет на спирането на поемането на задължения, а не на плащанията, за да се избегне задълбочаването на кризите. Плащанията трябва да се спират само когато са нужни незабавни действия и в случаи на значително неспазване.

5. **Гъвкавост**

5.1. За да се улесни създаването и растежа на предприятия, ЕС трябва да подпомага реформите за благоприятна среда за инвестициите, в която предприятията могат да преуспяват, и да подобрява рамковите условия за предприемачество. Кохезионните фондове трябва да се използват, за да осигурят по-добри условия за растеж на стартиращите предприятия и на младите иновативни МСП и за да улеснят правоприемството в семейните предприятия. В това отношение ЕИСК счита, че политиката на сближаване трябва да осигурява стабилна, но същевременно гъвкава рамка ([9]).

([7]) http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/newsroom/pdf/simplification_proposals.pdf.
([8]) ОВ C 75, 10.3.2017 г., стр. 63.
([9]) ОВ C 81, 2.3.2018 г., стр. 1.

5.2. По отношение на задължителните прехвърляния към Механизма за свързване на Европа (МСЕ) ЕИСК отбелязва, че общият размер на финансовите средства, които ще бъдат прехвърлени, се е запазил на настоящото равнище, въпреки че общото финансиране е намалено с 10 %. Поради това процентът от общия размер на финансовите средства, който ще бъде прехвърлен, в действителност ще бъде по-висок от този за настоящия програмен период. ЕИСК изразява съгласие с цялостния подход, при положение че общият бюджет на политиката на сближаване остане на равнището за периода 2014—2020 г.

5.3. Освен това понастоящем 100 % от финансовите средства, прехвърлени към МСЕ, са заделени за отделните държави членки. Предложението за новия период е само 70 % да бъдат заделени за конкретната държава членка, а оставащите 30 % да отидат за проекти по избор на Комисията. ЕИСК категорично отхвърля така предложения подход.

5.4. ЕИСК приветства факта, че вече няма да има специални правила за генериращи приходи инвестиции. ЕИСК отбелязва също така, че няма да има процедура за големи проекти (вместо това стратегическите проекти ще бъдат проследявани от мониторинговия комитет). Въпреки че това само по себе си е благоприятно развитие, ЕИСК изразява загриженост относно това как ще може да се гарантира в бъдеще валидността на големите проекти.

5.5. ЕИСК приветства и възможността за коригиране на програмните цели и средства с оглед на променящите се обстоятелства, което би дало възможност за мобилизиране на финансиране от ЕС още от първия ден в случай на природно бедствие ([10]).

5.6. ЕИСК изразява съгласие, че значителният недостиг на инвестиции не може да се преодолее само с безвъзмездни средства. Те могат ефективно да се комбинират с финансови инструменти, които имат ефект на ливъридж и са по-близо до пазара. Поради това ЕИСК приветства факта, че комбинирането на безвъзмездни средства и финансови инструменти е улеснено и че новата рамка включва и специални разпоредби за привличане на повече частен капитал.

5.7. ЕИСК приветства факта, че техническата помощ за държавите членки беше опростена, и уточнява, че партньорите по член 6 също би трябвало да се възползват от нея.

6. **Ефективност**

6.1. ЕИСК изразява съжаление във връзка с факта, че Комисията не е започнала процес на участие, водещ към всеобхватна и интегрирана стратегия за устойчива Европа през 2030 г. и след това. Остава под въпрос спрямо какви приоритети Комисията предлага да съгласува споразуменията за партньорство и оперативните програми на държавите членки.

6.2. ЕИСК препоръчва Комисията да съгласува политиката на сближаване с Програмата на ООН до 2030 г. и да включи нейните ЦУР в основния текст на РОР, обхващайки всички фондове.

6.3. ЕИСК изразява загриженост относно новите правила за тематична концентрация. ЕИСК счита, че концентрацията на финансови средства по два приоритета е твърде ограничаваща. ЕИСК изразява загриженост относно възприетия от Комисията универсален подход в това отношение. ЕИСК счита, че тематичната концентрация трябва да бъде достатъчно гъвкава, за да дава възможност приоритетите за финансиране да отговарят на различните нужди за развитие на национално и регионално равнище.

6.4. ЕИСК приветства силната връзка с европейския семестър чрез специфичните за всяка държава препоръки ([11]). ЕИСК отхвърля обаче обвързаността с макроикономическите условия, която може да доведе до санкциониране на региони и граждани, които не носят отговорност за макроикономическите решения, вземани на национално или европейско равнище ([12]). ЕИСК изразява съгласие, че е важно също така да се гарантира пълно взаимно допълване и координация с новата подобрена програма за подкрепа на структурните реформи.

6.5. Тъй като това може да допринесе за опростен достъп до финансиране, ЕИСК оценява засилените полезни взаимодействия между някои програми (подход „Печат за високи постижения“), но в повечето случаи предложението не е достатъчно ясно (например дали при инструмента за воденото от общностите местно развитие структурните фондове могат да се комбинират с ЕЗФРСР).

6.6. По отношение на правилата за отмяна на бюджетни задължения ЕИСК изразява съжаление, че това предложение изменя настоящото правило за календарна година N+3 на календарна година N+2 и призовава Европейската комисия да го преразгледа. ЕИСК желае да се вземат предвид нуждите на държавите, които изпитват трудности при изпълнението на програмите, и да им се предложи повече, а не по-малко гъвкавост.

([10]) ОВ C 173, 31.5.2017 г., стр. 38.
([11]) https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/qe-02-17-362-en-n.pdf и https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/qe-01-14-110-en-c.pdf.
([12]) ОВ C 191, 29.6.2012 г., стр. 30.

6.7. Освен това следва да се отбележи, че административният капацитет, по-специално на по-малките държави членки и региони, би могъл да бъде поставен под силен натиск през началните етапи на периода 2021—2027 г. Това трябва да се разглежда с оглед на факта, че докато държавите членки са в процес на приключване на настоящия програмен период, те ще бъдат подложени на натиск да започнат да изпълняват последните две години от новия програмен период (поради подхода 5 + 2) и с новото правило N+2, както и с намален размер на предварителното финансиране.

6.8. Предвид факта, че малките предприятия и микропредприятията и организациите на гражданското общество могат да изпитват затруднения да се възползват от възможностите, предлагани от европейските фондове като цяло, ЕИСК отправя искане за подкрепа за действия за подобряване на достъпа им до информация, предоставяне на напътствия и наставничество и повишаване на техния капацитет за намеса.

7. **Програмиране и изпълнение**

7.1. ЕИСК приветства факта, че са поставени по-малко цели на политиката (ЦП), които изглежда дават по-голяма гъвкавост в сравнение с предходните, но изразява съжаление, че те не са свързани с по-широк стратегически контекст.

7.2. ЕИСК приветства по-специално новата цел на политиката, наречена „Европа по-близо до гражданите“ (ЦП5). ЕИСК се надява, че в съответствие с името ѝ (и спазвайки изискванията на член 17, параграф 3, буква ж) държавите членки ще подготвят и изпълняват своите програми по тази цел в тясно сътрудничество с гражданите, икономическите и социалните партньори и организациите на гражданското общество.

7.3. ЕИСК изразява загриженост относно факта, че първоначално ще бъдат програмирани само първите пет години. ЕИСК осъзнава предимствата на този подход, но се опасява, че той може да се превърне в значителна административна тежест за органите, при които съществува и рискът да не спазят правилата за отмяна на бюджетните задължения.

7.4. Приветства се опростяването на програмните документи (споразумение за партньорство, оперативни програми). По-специално ЕИСК изразява съгласие с опростяването на споразумението за партньорство и смята, че то трябва да бъде стратегически документ от високо ниво. Поради това е важно да се направи усилие, за да се гарантира, че и занапред програмите на държавите членки ще съответстват на приоритетите на ЕС и ще си взаимодействат помежду си. ЕИСК приветства опростяването на делегираните актове. За да се избегне опасността от свръхрегулиране от страна на управляващите органи, ЕИСК отправя искане към Комисията да включи европейските икономически и социални участници при изготвянето на делегирани актове.

7.5. ЕИСК счита, че е изключително важно да се предлагат лесни решения, които да обвързват различните инициативи, свързани с политиката на сближаване (стратегии и програми), на различни териториални равнища хоризонтално (например макрорегионални стратегии с транснационални програми) и вертикално (между различните териториални равнища). Поради това ЕИСК приветства член 17 и насърчава Комисията да продължава своята работа в тази посока.

7.6. В момента над половината от населението на Земята живее в градовете, като се очаква до 2050 г. този дял да достигне 70 % ([13]). Поради това ЕИСК приветства увеличения размер на целево заделените средства по линия на ЕФРР за интегрирано устойчиво градско развитие, но изразява съжаление, че това не обхваща ЕСФ+.

7.7. ЕИСК счита, че използването на интегрираните териториални стратегии като основа на териториалното развитие е правилният подход, който позволява на местното равнище да определи своя потенциал и нужди, както и да започне действия в партньорство между всички местни участници, за да отговори на установените специфични нужди. ЕИСК счита, че това е добър подход на управление, който следва да бъде активно насърчаван и укрепван. В това отношение ЕИСК приветства факта, че в съответствие с член 6 партньорите трябва да участват в изготвянето и изпълнението на териториалните стратегии.

7.8. ЕИСК приветства също така новите „други инструменти за интегрирано териториално развитие“ по смисъла на член 22, буква в), тъй като те могат да дадат възможност за установяване и използване на специално изготвени и местно функциониращи решения, но изразява съжаление, че тяхното използване е ограничено до ЦП5. Такива инструменти следва да бъдат отворени за всички ЦП. Тъй като обясненията относно този нов инструмент са твърде неясни, ЕИСК препоръчва на Комисията да го доразвие, така че да може да насърчи държавите членки да се възползват пълноценно от тази възможност.

7.9. ЕИСК счита, че за да се отразява по-добре действителността и да се гарантира, че местният интерес е представен в дейностите на новата Европейска инициатива за градовете, гражданското общество следва да участва активно и да бъде представено в нейния механизъм за управление. ЕИСК горещо подкрепя създаването на такъв механизъм на управление на европейско равнище с участието на съответните заинтересовани страни от гражданското общество.

([13]) http://www.un.org/en/development/desa/news/population/world-urbanization-prospects-2014.html.

7.10. ЕИСК изразява твърдото си убеждение, че средствата по линия на политиката на сближаване са най-видимите за гражданите и за икономическите и социалните участници. Подпомаганите действия представляват една от най-добрите прегради срещу евроскептицизма и движенията, противопоставящи се на Европа. Поради това е необходимо да се предоставя непосредствено лесно достъпна информация, съобразена с професионалната дейност на съответните лица, например с насоки за добри практики. ЕИСК призовава Комисията да разработи план за стратегическа комуникация в партньорство с всички участници.

Брюксел, 17 октомври 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно Европейския фонд за регионално развитие и относно Кохезионния фонд“

[COM(2018) 372 final — 2018/0197 (COD)]

(2019/C 62/14)

Докладчик: **Ioannis VARDAKASTANIS**

Съдокладчик: **Ester VITALE**

Консултация	Европейски парламент, 11.6.2018 г.
	Европейски съвет, 19.6.2018 г.
Правно основание	членове 177, 178, 304 и 349 от Договора за функциониране на Европейския съюз
Компетентна секция	„Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“
Приемане от секцията	3.10.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	17.10.2018 г.
Пленарна сесия №	538
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	138/0/1

В настоящото становище на ЕИСК се разглежда представеното на 29 май 2018 г. предложение на Европейската комисия за регламент на Парламента и на Съвета ([1]) относно Европейския фонд за регионално развитие и относно Кохезионния фонд за периода 2021—2027 г. В становището са включени и няколко кратки коментара по част от разпоредбите на предлагания Регламент за общоприложимите разпоредби (РОР) ([2]), които пряко засягат важни аспекти на структурата, съдържанието, формулировката и по-нататъшното прилагане на Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и Кохезионния фонд (КФ).

1. **Заключения и препоръки**

1.1. ЕИСК отново потвърждава своя твърд ангажимент и доверието си в политиката на сближаване и я счита за основен инструмент за доближаване на ЕС до неговите граждани и за **преодоляване на различията между регионите на Съюза и неравенствата между гражданите.**

1.2. Макар да разбира основанията на Комисията, ЕИСК изразява своето категорично несъгласие със съкращаването на средства за политиката на сближаване като цяло, и по-специално с намаляването на средствата на ЕФРР с 12 % и на средствата на КФ с 46 %. Поради това призовава Европейската комисия, Европейския парламент и Съвета да увеличат предлагания бюджет, за да се запазят поне същите ресурси при постоянни цени, както е в момента при действащата финансова рамка.

1.3. ЕИСК подчертава, че намаляването на **процентите на европейското съфинансиране** ще възпрепятства изпълнението на проекти, по-специално от държавите членки, изпитващи бюджетни трудности и, разбира се, от тези, които са засегнати най-силно от кризата.

1.4. ЕИСК призовава Комисията да направи критериите за **съфинансиране по-гъвкави**, така че икономическото и финансовото положение на всяка държава членка да бъде вземано под внимание, и да прилага правилото, което Комитетът препоръчва в няколко от последните си становища, а именно разходите за инвестиции да не се отчитат с оглед на изпълнението на целите на Пакта за стабилност и растеж по отношение на дефицита.

([1]) COM(2018) 372 final — 2018/0197 (COD), COM(2018) 372 final — Приложение I, COM(2018) 372 final — Приложение II
([2]) COM(2018) 375 final

1.5. ЕИСК счита, че предложението на Комисията да въведе отново правилото N+2 не намира подкрепа в данните от практиката или в анализа на резултатите от прилагането на правилото N+3. Поради това ЕИСК изразява несъгласие с това предложение и призовава Комисията да запази правилото N+3 за новия програмен период.

1.6. ЕИСК приветства предложението на Комисията за **опростяване** на използването на фондовете по отношение на структурата, администрирането и управлението им, при което се осигурява по-лесен и по-ефективен достъп до тях. Опростяването на фондовете обаче не следва да измества принципите и ценностите, които са неразделна част от достиженията на правото на ЕС.

1.7. ЕИСК приветства факта, че предложението на Комисията подобрява **многостепенното управление с неговия акцент върху споделеното управление**, засилвайки участието на организациите на гражданското общество и другите заинтересовани страни в процеса на планиране, изпълнение, оценка и мониторинг на използването на фондовете. Европейският кодекс на поведение за партньорство (ЕКПП) обаче следва да се спазва изцяло на всички равнища и да е **подкрепен със солидни гаранции и мерки,** които да гарантират неговото цялостно прилагане. Спазването на ЕКПП би трябвало да се счита за условие, даващо право на достъп до фондовете. Това ще даде възможност на заинтересованите лица и организациите на гражданското общество да играят жизненоважна роля **на посредници**, като доближават проектите до техните крайни бенефициери.

1.8. ЕИСК посочва, че на равнището на ЕС не съществува структурирано участие на организациите на гражданското общество в процеса на мониторинг на изпълнението на политиката на сближаване. Поради това ЕИСК настоятелно препоръчва Комисията да създаде **европейски форум на гражданското общество по въпросите на сближаването** с участието на социалните партньори, организациите на гражданското общество и други заинтересовани страни, който ще провежда годишни консултации със социалните партньори и организациите на гражданското общество във връзка с прилагането на политиката на сближаване по време на програмния цикъл 2021—2027 г.

1.9. ЕИСК препоръчва Комисията да включи ефективно **целите за устойчиво развитие (ЦУР)** в политиката на сближаване посредством РОР и регламентите относно ЕФРР и Кохезионния фонд, като гарантира тяхното хоризонтално включване във всички приоритети на фондовете, а не само в действията в областта на климата.

1.10. ЕИСК предлага **слабо населените райони, изолираните райони, малките острови и планинските региони** в съответствие с член 174 от Договора за функционирането на Европейския съюз да бъдат подпомагани при същите изисквания за тематична концентрация, обхват на подкрепа и ползи и да се ползват от същите дерогации, както най-отдалечените региони. Инвестиционните стратегии следва да бъдат насочени към постигане на целите на макрорегионите, териториалното и трансграничното сътрудничество, особено по отношение на разрешаването на сложни проблеми, като например миграцията.

1.11. ЕИСК препоръчва **бюджетът на Европейското териториално сътрудничество (ETC)/Interreg** за новия програмен период **да бъде увеличен**, за да изпълнява ефективно своите задачи и цели. ЕИСК също така препоръчва осигуряването на достатъчно подпомагане за ЕФРР за изпълнението на трансграничния механизъм. Освен това ЕИСК счита, че инвестиционните стратегии следва да бъдат насочени към целите на макрорегионите и регионите около морските басейни.

1.12. ЕИСК призовава Комисията да вземе предвид **социалните показатели** в допълнение към брутния национален доход на глава от населението, за да класифицира държавите членки в съответствие с изискванията за тематична концентрация, приложими към тях.

1.13. ЕИСК подкрепя понятието тематична концентрация, но призовава Комисията **да балансира разпределението** на изискванията за тематична концентрация в инвестициите между отделните цели на политиката (ЦП), тъй като отпуснатите средства за ЦП3 — ЦП5 изглежда са недостатъчни за справяне със социално-икономическите нужди и за изграждането на една по-близка до гражданите Европа.

1.14. ЕИСК изразява съжаление, че предложенията на Комисията за всички регламенти изключват хоризонталното включване на **равенството, недискриминацията и достъпа на хора с увреждания**. Поради това настоятелно препоръчва член 7 от действащия Регламент за общоприложимите разпоредби (РОР) за периода 2014—2020 г. да бъде включен в предлагания нов РОР и този принцип да бъде пряко интегриран в основния текст на предложения регламент за ЕФРР и Кохезионния фонд. Освен това ЕИСК категорично препоръчва достъпността за хора с увреждания да бъде включена в член 67 от предлагания РОР по отношение на подбора на операциите.

1.15. ЕИСК подчертава, че **Конвенцията на Организацията на обединените нации за правата на хората с увреждания (КООНПХУ) следва да бъде изцяло включена в основния текст** на предлагания регламент за ЕФРР и Кохезионния фонд, както и в РОР. По-специално КООНПХУ следва да бъде изцяло включена в правното основание на Регламента за ЕФРР и Кохезионния фонд, а достъпността за хора с увреждания следва да бъде въведена като задължително условие за допустимост.

1.16. ЕИСК призовава Комисията да гарантира, че изграждането или ремонтирането на изолиращи заведения за институционални грижи **ще бъде изключено от обхвата** на подпомагане по линия на ЕФРР и на Кохезионния фонд. Вместо това трябва да бъде насърчавано социалното приобщаване чрез **прехода от институционални грижи към грижи, предоставяни в общността**.

1.17. ЕИСК приветства подобряването на **координацията на различните фондове**, както и връзката между тези фондове и европейския семестър и програмите за подкрепа на реформите.

1.18. ЕИСК счита, че включването на **макроикономически условия**, решението за които се взема на национално и европейско равнище, създава сериозни бариери пред регионите, местните общини, другите заинтересовани лица и гражданите при използването на фондовете. Поради това ЕИСК ги отрича напълно и призовава Комисията да преразгледа критериите за включване.

1.19. ЕИСК счита, че изпълнението на **европейския стълб на социалните права трябва да се превърне в приоритет по линия на политиката на сближаване**, а не само на Европейския социален фонд+. Поради това ЕИСК категорично препоръчва да се предоставят най-малко 10 % на ЦП4 по ЕФРР **за създаване на регионалната инициатива за социална устойчивост и достъпност**.

2. **Общи бележки**

2.1. ЕИСК все още счита, както го е правил в продължение на много години, че политиката на сближаване е един от основните стълбове за постигане на европейската интеграция, и поради това смята, че във времена на несигурност и възход на популизма, национализма и евроскептицизма политиката на сближаване е истинската връзка на гражданите с европейския проект.

2.2. ЕИСК подчертава, че политиката на сближаване и нейните инструменти за финансиране биха могли да се използват за предоставяне на европейските граждани на нов, позитивен дискурс относно бъдещето на европейския проект.

2.3. Следователно ЕИСК изтъква, че недостатъчната политическа амбиция в предложението на Комисията се изразява на практика в съкращения, при постоянни цени, от 12 % и 46 % съответно в бюджета на ЕФРР и Кохезионния фонд съгласно предложението за МФР за периода 2021—2027 г. спрямо текущите бюджети. Предлагат се съкращения, въпреки че в обяснителния меморандум Комисията признава, че в „много държави ЕФРР и Кохезионният фонд представляват най-малко 50 % от публичните инвестиции“. По този начин те ще се отразят негативно на държавите, които стабилизират своите икономики, възстановявайки се от кризата, а техните граждани се опитват да се справят с мерките за бюджетни ограничения. В много държави равнището на бедността и неравенството се запазва високо, а в някои случаи се увеличава, при съществени разлики между държавите и сред и в рамките на регионите и различните групи от населението, по-специално по отношение на социалните показатели, свързани с жените, ромите, хората с увреждания, възрастните хора и др.

2.4. Предвид първостепенното значение на ЕФРР и Кохезионния фонд за икономическото и социалното развитие и сближаването на европейските региони, ЕИСК отправя искане **финансирането на политиките на сближаване да бъде запазено** в рамките на МФР за периода 2021—2027 г. поне със същите ресурси при постоянни цени, както при настоящата финансова рамка ([3]).

2.5. Предложението на Комисията за **намаляване на процентите на съфинансиране** за трите категории ([4]) региони намалява възможностите за достъп и използване на средствата при равни условия, по-специално за тези държави членки, които изпитват по-големи трудности при управлението на разходите, и тези, които са засегнати най-силно от кризата.

2.6. ЕИСК подкрепя усилията за **опростяване** на политиката на сближаване и приветства намаляването на броя на целите от 11 на 5, тъй като това ще позволи ресурсите да бъдат насочени за решаване на приоритетните въпроси, свързани с конкурентоспособността на предприятията и с правата на човека. По-малко, по-ясни и по-кратки правила обаче не трябва да означава по-малко ефективни регламенти за постигането на нейните общи и конкретни цели. По-специално по-голямото опростяване не следва да означава предлаганият регламент да оставя на заден план хоризонталните принципи, които са неразделна част от достиженията на правото на ЕС.

2.7. Опростяването чрез обединяване на фондове и улесняване на достъпа на бенефициери, по-специално като се разчита повече на управлението, осъществявано от държавите членки, и чрез по-широко използване на опростените варианти за разходите е крайно необходима стъпка за повишаване на ефективността на инвестициите. Разширяването на обхвата на

([3]) Вж. становище на ЕИСК относно „Многогодишната финансова рамка за периода след 2020 г.“ (ОВ C 440, 6.12.2018 г., стр. 106).
([4]) Вж. становище на ЕИСК относно „Многогодишната финансова рамка за периода след 2020 г.“. (ОВ C 440, 6.12.2018 г., стр. 106)

принципа на единния одит и по-силната зависимост от национални, регионални и местни власти също ще направи разходите за техническа помощ по-ефективни. ЕИСК също така приветства засилването на **електронното сближаване и обмен на данни,** тъй като те ще увеличат прозрачността и ефективността на ЕФРР и на Кохезионния фонд. ЕИСК приветства предложението на Комисията за засилване на междурегионалното сътрудничество чрез стратегията за интелигентна специализация.

2.8. ЕИСК счита, че **Европейското териториално сътрудничество** е важно средство за подпомагане на конкретни трансгранични региони, които често срещат трудности с инфраструктурата, предоставянето на обществени услуги, комуникациите и транспорта, които се дължат наред с другото и на географски и/или исторически характеристики. Interreg следва да бъде практически инструмент за насърчаване на икономическото и социално сближаване на тези региони, подрегиони и местни области и поради това ЕИСК предлага увеличаване на бюджета на този инструмент. ЕИСК също така силно препоръчва финансирането на ЕФРР да подпомага ефективното функциониране и прилагане на трансграничния механизъм.

2.9. Въпреки че **равенството, недискриминацията и достъпността** са включени в преамбюла, ЕИСК е твърдо убеден, че те трябва да бъдат изцяло поместени в основния текст на регламента за ЕФРР и Кохезионния фонд, като се въведат като задължителни критерии за допустимост при отпускане на финансови средства, а достъпността за хора с увреждания трябва да бъде включена в член 67 от предлагания РОР по отношение на подбора на операциите ([5]).

2.10. Класификацията на регионите все още се определя по силата на **„Берлинския метод“**, като се взема предвид единствено брутният национален доход и населението на всеки регион, за да се определят изискванията за тематична концентрация, приложими за всеки един от тях ([6]). Независимо от това Комисията взе решение да включи нови показатели в метода на разпределение, като например безработицата, нетната миграция или емисиите на парникови газове. Дори това решение да допринесе за подобряване на точността на разпределението на финансови средства спрямо нуждите на регионите, изискванията за тематична концентрация все още ще се определят по метод на класификация, който не отчита тези неравенства.

2.10.1. Поради това много региони от държавите членки в „група 1“ могат да получат „подходящи“ средства по отношение на неравенствата, от които са засегнати и които надхвърлят БНД, но след това ще трябва да се съобразят с изискванията за тематична концентрация, което би ограничило техния капацитет за преодоляване на тези неравенства. Предложеното обяснение в оценката на въздействието в отговор на изискването на Комитета за регулаторен контрол ([7]) относно избора на „Берлинския метод“ не внася яснота защо други важни показатели не са взети предвид. Поради това ЕИСК призовава Комисията да преразгледа този подход.

2.11. **Слабо населените райони,** в съответствие с член 174 от Договора за функционирането на Европейския съюз, както и изолираните райони, като например малките острови, са региони, които изпитват специфични проблеми с комуникацията, включително с достъпа до интернет, и с транспорта. Освен това те често нямат социална инфраструктура (здравеопазване, образование и др.). В тези региони разпръснатостта на населението и липсата на възможности за заетост, причина за обезпокояващ процент на застаряване, водят до постепенно увеличаване на цената на предоставянето на обществени услуги, което затруднява разработването на програми за заетост и привличането на предприятия.

2.11.1. Предложението предвижда част от бюджетните средства да се предоставят на тези региони, а също и на регионите, класифицирани като най-отдалечени. Класификацията на регионите обаче включва най-отдалечените региони в „група 3“, без да взема предвид специфичните особености на слабо населените райони, различни от БНД на глава от

([5]) Премахнат е член 7 от Регламента за общоприложимите разпоредби (РОР) за периода 2014—2020 г., тъй като Комисията е избрала да включи задължение за държавите членки по отношение на избора на проекти чрез член 67 от предложението за РОР за МФР за периода 2021—2027 г. Въпросът с достъпността обаче не намира място в член 67.

([6]) Новото предложение за тематична концентрация на ЕФРР класифицира държавите членки в три групи съгласно техния брутен национален доход (БНД): „група 1“ — тези, чието съотношение БНД възлиза на или надхвърля 100 % от средното за ЕС, „група 2“ — тези, чието съотношение БНД възлиза на или надхвърля 75 % и е под 100 % от средното за ЕС; и „група 3“ — тези, чието съотношение БНД е под 75 % от средното за ЕС, както и по отношение на най-отдалечените региони във връзка с техните програми, предназначени за цел „Инвестиции за растеж и работни места“. Изискванията за тематична концентрация за различните регионални групи предлагат държавите членки от „група 1“ да разпределят най-малко 85 % от своите ресурси за ЦП1 и ЦП2 и най-малко 60 % за ЦП1; „група 2“ да насочи най-малко 45 % от бюджета за приоритетите по линия на ЦП1 и най-малко 30 % за ЦП2, а „група 3“ да разпределя най-малко 35 % от своите ресурси за ЦП1 и най-малко 30 % за ЦП2.

([7]) SEC(2018) 268.

населението. ЕИСК обмисля предприемането на специализиран подход с достатъчно финансиране и подходящи изисквания за тематична концентрация за преодоляване на трудностите, пред които са изправени слабо населените и изолирани райони, и поради това те следва да се възползват от обхвата на подпомагане на тематичната концентрация и дерогациите, приложими за най-отдалечените региони.

2.12. ЕИСК приветства подобряването на координацията между седемте **фонда със споделено управление**, създадени най-вече с предложението за РОР, в изпълнение на основно искане от страна на заинтересованите страни. За ЕФРР и Кохезионния фонд обединяването с предложената Програма за подкрепа на реформите ([8]) е от особено значение, тъй като ще спомогне за свързване на изпълнението на програмите, при условие че те са социално устойчиви, с препоръките, отправени в рамките на европейския семестър, подобрявайки ефективността на инвестициите. Това обвързване би трябвало да предостави възможност за специфични преговори между националните и европейските органи с активното участие на социалните партньори и други ОГО.

2.13. ЕИСК признава значението на **съчетаването на различни видове фондове и инструменти** със средствата за политиката на сближаване, по-специално финансовите инструменти, като по този начин се обхващат по-ефективно целите. Мобилизирането на частния капитал също гарантира и умножава добавената стойност на инвестициите и по-широкото разпределение на печалбите.

2.14. ЕИСК приветства подобряването на **гъвкавостта** в адаптирането на фондовете и програмите към евентуални непредвидени случаи, както предлага Комисията. Предложената връзка между специфичните за държавата препоръки и програмния период и междинната оценка е важна за ефективността на фондовете. Необходимо е обаче да се обърне специално внимание, в случай че промените станат твърде чести, тъй като е възможно те да нарушат характера на планирането. Освен това предложението да се оставят непланирани ресурси до последните две години е възможно да затрудни използването им поради липса на време.

2.15. ЕИСК отбелязва увеличението на процента, който Комисията предлага да се отпусне за **цели в областта на климата** с разходи от 30 % от ЕФРР и 37 % от Кохезионния фонд, в предлаганата МФР за периода 2021—2027 г. в сравнение с МФР за периода 2014—2020 г. Предвид първостепенното значение на тази цел и възможността на двата фонда да я постигнат, ЕИСК счита, че увеличението следва да бъде разгледано допълнително.

2.16. Целите за устойчиво развитие (ЦУР) се вземат предвид от Комисията като правно основание за предложените разходи по целите в областта на климата. ЕИСК счита, че Комисията следва да обмисли по-широко привеждане в съответствие на предлагания регламент и неговите пет предлагани приоритета за планиране и усвояване на фондовете с ЦУР. Това следва да се извърши като се гарантира, че социалните и икономическите перспективи на ЦУР също са включени в регламента.

2.17. Комисията представя **многостепенен модел на управление**, наблягащ на споделеното управление на програмите между Комисията и държавите членки, които понастоящем носят по-пряка отговорност. Разпределението на отговорностите също е по-ясно и е увеличен приносът на регионалните и местните власти, социалните партньори и организациите на гражданското общество ([9]). Трябва обаче да бъдат въведени сериозни гаранции и специфични мерки, за да се даде възможност на социалните партньори и организациите на гражданското общество да играят жизненоважна роля **на посредници**, които разработват проекти по по-ефективен начин и ги доближават до техните крайни бенефициери.

2.18. ЕИСК подчертава, че са необходими повече партньорства, участие и ангажираност на организациите на гражданското общество и другите заинтересовани страни в мониторинга на политиката на сближаване на равнището на ЕС. В действителност Комитетът отбелязва, че този недостиг на равнището на ЕС би могъл да бъде преодолян по силно проактивен, приобщаващ и ефективен начин от ЕИСК. Поради това ЕИСК предлага да се създаде **европейски форум на гражданското общество по въпросите на сближаването** за мониторинг на политиката на сближаване, като ЕИСК е способен да улесни напълно функционирането му.

2.19. ЕИСК приветства факта, че Комисията е избрала да промени традиционния подход към **техническата помощ** чрез премахване на приоритетната цел, използвана за насочване на това подпомагане. Вместо това се предлага обща фиксирана ставка от 2,5 % от всяка програма, така че да се осигурят до 100 % от инвестициите, насочени към покриване на разходите за техническа помощ. Другите инвестиции съгласно класификацията на техническата помощ могат също така да бъдат съфинансирани, при необходимост, над размера на тази ставка от 2,5 %. ЕИСК приветства този опростен подход. В допълнение към отдаването на приоритет на принципа на пропорционалност и подобряването на гъвкавостта и партньорското управление, Комисията е избрала да не ограничава количеството на отпуснатите средства, насочени към институционалния капацитет на партньорите, включително към органите, представляващи гражданското общество.

([8]) COM(2018) 391 — 2018/0213 (COD).

([9]) Това включва партньорите и органите в областта на околната среда, отговорни за насърчаване на социалното приобщаване, основните права на хората с увреждания, равенството между половете и недискриминацията, както се посочва в член 6 от предложението за РОР.

2.20. ЕИСК изразява несъгласие с предложението **правило N+3 да се замени с правило N+2** и призовава Комисията да го преразгледа. В това отношение подходът към гъвкавостта следва да се доближава до нуждите на тези държави, региони, подрегиони, местни общности и заинтересовани страни, които изпитват най-големи трудности при изпълнението на програмите, и следва да адаптира процеса на изпълнение към капацитета на различните държави членки и към преобладаващите в тях условия. Повторното въвеждане на правилото N+2 също изисква по-висока степен на ефективност на планирането и изпълнението, а срокът за удостоверяване на плащанията ще бъде с една година по-кратък.

3. **Конкретни бележки**

3.1. ЕИСК счита, че специфичните цели за ЕФРР и Кохезионния фонд (член 2) следва да включват области, като например **социалната икономика и достъпността на инфраструктурата** и услугите за всички граждани на ЕС, и че следва да съществуват конкретни препратки към **слабо населените райони и острови,** в съответствие с член 174 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

3.2. ЕИСК счита, че приложения I и II следва да бъдат преразгледани, за да отразят предходните области в общите **показатели за крайния продукт и за резултатите**, както и в **показателите за изпълнението**.

3.3. Въпреки че ЕИСК признава, че ЦП1 и ЦП2 са цели на политиката с висока добавена стойност, той изтъква, че определянето на много висок процент за тези две области във всички три регионални групи би подкопало ефективността на ЕФРР и Кохезионния фонд при постигане с ЦП 3 — 5. Поради това призовава Комисията да преразгледа **изискванията за тематична концентрация** (член 3, параграф4), за да балансира усилията за справяне по подходящ начин със социалните неравенства, включително бедността и дискриминация, което е необходимо, за да се постигне приобщаващ растеж.

3.4. ЕИСК подчертава факта, че градското развитие е тясно свързано с модернизирането и въвеждането на иновации в местната инфраструктура и услуги, и поради това приветства включването в ЕФРР на **Европейска инициатива за градовете**, обвързана с Програмата на ЕС за градовете. Въпреки това ЕИСК настоятелно препоръчва Комисията да увеличи финансовата си подкрепа за тази инициатива и в същото време да я направи хоризонтална, така че да покрива трите стълба на Програмата до 2030 г. във връзка с ЦУР, за да се развиват например интелигентни и достъпни градове.

3.5. ЕИСК приветства включването на хоризонталното благоприятстващо условие 4, което изисква национални рамки за изпълнението на **КООНПХУ.** Независимо от това ЕИСК счита, че:

3.5.1. е целесъобразно **КООНПХУ да бъде включена в правното основание** на предлагания регламент за ЕФРР и Кохезионния фонд, тъй като ЕС е страна по КООНПХУ и поради това прилагането от негова страна е задължително.

3.5.2. **Достъпността** за хора с увреждания, включително достъпността на стоки, услуги и инфраструктури, **следва да бъде включена в обхвата** на предлагания регламент и въведена **като задължителен критерий за финансиране на проекти** във всеки включен в обхвата сектор. Поради това ЕИСК силно препоръчва текстът на съображение 5 от въведението на предлагания регламент за ЕФРР и Кохезионния фонд — *„Държавите членки следва да спазват задълженията по силата на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания и да осигурят достъпност съгласно член 9 от нея и съгласно законодателството на Съюза за хармонизиране на изискванията за достъпност на продуктите и услугите“*, да бъде включен в основния текст на регламента.

3.5.3. В **достиженията на правото на ЕС** се използва хоризонтален подход за насърчаване на **равенството, недискриминацията и достъпността** за хора с увреждания при планирането и изпълнението на фондовете посредством **член 7** от действащия РОР ([10]) и **член 16** от РОР за периода 2007—2013 г. Поради това ЕИСК настоятелно препоръчва **включването на член 7** от РОР за периода 2014—2020 г. в предлагания нов РОР.

3.6. ЕИСК отбелязва с разочарование, че ангажиментът по линия на ЕФРР, поет с МФР за периода 2014—2020 г., за насърчаване на прехода **от институционални грижи към грижи, предоставяни в общността,** не е продължен в предлагания регламент. Член 2, буква г) от предлагания регламент за ЕФРР отдава приоритет на повишаването на социално-икономическата интеграция „чрез интегрирани мерки, включително жилищно настаняване и социални услуги“. Макар това да се явява важна разпоредба, не е сигурно, че тази специфична цел е достатъчна, за да гарантира, че хората, по-специално хората в най-неравностойно положение, ще бъдат включени в общността чрез целенасочени инвестиции в

([10]) Регламент (ЕС) № 1301/2013

деинституционализацията. С оглед на факта, че инвестициите по линия на ЕФРР са жизненоважни за социалното приобщаване, ЕИСК предлага да се гарантира, че ЕФРР инвестира само в услуги, които подпомагат социалното приобщаване, и че използването на фондове за изграждането или ремонтирането на изолиращи заведения за институционални грижи е изключено от обхвата на ЕФРР и Кохезионния фонд. Изключително важно е да се запазят, но и да се засилят както положителният стимул, така и негативното задължение в предлагания регламент за ЕФРР.

3.7. Въпреки че се предлага една трета от финансирането по линия на ЕСФ+ да подпомага изпълнението на **европейския стълб на социалните права**, ЕИСК е твърдо убеден, че финансирането от бюджета на ЕФРР следва да има приоритет за ефективното подпомагане на изпълнението на ЦП4. Поради това ЕИСК настоятелно препоръчва да се предоставят най-малко 10 % на ЦП4 по ЕФРР за създаване на **регионалната инициатива за социална устойчивост**, за да се насърчават социалното включване и достъпността по съгласуван и систематичен начин.

Брюксел, 17 октомври 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно оповестяванията във връзка с устойчивите инвестиции и рисковете за устойчивостта и за изменение на Директива (ЕС) 2016/2341“

(COM(2018) 354 final — 2018/0179 (COD)

(2019/C 62/15)

Докладчик: **Carlos TRIAS PINTÓ**

Консултация	Съвет на Европейския съюз, 6.7.2018 г.
	Европейски парламент, 5.7.2018 г.
Правно основание	Член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“
Приемане от секцията	3.10.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	17.10.2018 г.
Пленарна сесия №	538
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	174/7/4

1. **Заключения и препоръки**

1.1. Участниците на финансовите пазари допринасят за прехода на европейската икономика към по-екологична, по-устойчива и кръгова система чрез включване на факторите ЕСУ ([1]) в:

— **консултирането** на крайните инвеститори посредством въпроси за техните предпочитания по отношение на устойчивостта,

— **съставянето** или избирането на портфейл от финансови активи,

— **прозрачното разпространение** и **надеждното мотивиране** на **взетите от тях решения**,

— ***предварителната*** преддоговорна информация относно включването на рисковете и техните очаквания за въздействието,

— периодичните доклади чрез посочване на цялостното свързано с устойчивостта въздействие на финансовия продукт посредством употребата на подходящи показатели за устойчивост.

1.2. Целите за устойчиво развитие (**ЦУР**) ([2]) и **Парижкото споразумение** относно **изменението на климата** са лицето на споделената устойчивост, а **„Планът за действие: Финансиране за устойчив растеж** ([3])“ ще затвърди тази нова структура.

1.3. Отправната точка се състои в това въз основа на строги **научни доказателства** постепенно да се дефинира кои **дейности са устойчиви**, като се използва методология за анализ на разходите и ползите по време на жизнения цикъл на проекта, която оценява външните фактори от екологичен, социален или икономически характер.

([1]) Фактори от екологичен, социален или управленски характер.

([2]) Целите за устойчиво развитие (ЦУР) бяха поставени на Конференцията на ООН по въпросите на устойчивото развитие, която се проведе в Рио де Жанейро през 2012 г.

([3]) COM(2018) 97 final.

1.4. Започването от екологичните критерии (ЕСУ критерии) предполага през цялото време да се спазват ([4]) и минималните **социалните гаранции**, договорени на международно равнище ([5]), както и Европейският стълб на социалните права ([6]). За ЕИСК гаранциите трябва да се разпростират до критериите от управленски характер, без да се пропуска доброто управление в областта на данъчното облагане (корпоративно и институционално).

1.5. ЕИСК приветства **създаването на плана за действие**. Настоящото становище се фокусира върху действията по пренасочването на капиталовите потоци към устойчиви инвестиции и поради това изцяло засяга фидуциарните задължения на участниците на капиталовите пазари, чието най-слабо звено, крайният инвеститор, може да свърже своите предпочитания по отношение на устойчивостта с информираните си инвестиционни решения. Както предложението за нов регламент, така и изменението на директивата осигуряват надеждност, съгласуваност и ефективност на развитието на плана за действие.

1.6. Според мнозина сега е ***времето*** да се използва динамиката, за да се извлекат ползи от трудностите: да се укрепи Европа на ценностите посредством устойчивостта. В този смисъл ЕИСК твърдо залага на създаването на **общоевропейски финансови продукти, свързани с устойчивостта**, тъй като е убеден, че те ще послужат на целта „повече и по-добра Европа“.

1.7. ЕИСК подкрепя предложението на Комисията за създаване на **платформа по въпросите на устойчивото финансиране**, състояща се от експерти от публичния и частния сектор. ЕИСК би трябвало да участва в нея.

1.8. Накрая, ЕИСК подчертава, че е необходимо да се подсигури участието на гражданското общество и на социалните партньори в целия процес.

2. **Контекст**

2.1. *Обща рамка — План за действие относно финансирането за устойчиво развитие*

2.1.1. Като част от дългосрочния проект за завършване на изграждането на финансовия съюз средносрочният преглед на съюза на капиталовите пазари (СКП) акцентира върху мобилизирането на европейските спестявания чрез насърчаване на устойчиви частни инвестиции. С Плана за действие относно финансирането за устойчив растеж, който Комисията стартира на 8 март 2018 г., беше определена интелигентна и прецизна пътна карта за постигане на този ангажимент.

2.1.2. Европейският икономически и социален комитет приветства тази инициатива, с чиито десет действия се установява структура от последователни и взаимосвързани актове, които трябва да бъдат приети до края на 2019 г.

2.1.3. Предложението за изменение на регулаторната рамка, предмет на настоящото становище, е обвързано с фидуциарната функция на финансовите участници.

2.1.4. По-специално това се отнася до действие 7 от Плана за действие, където включването на устойчивостта в инвестиционните портфейли и правилното оповестяване води до действие 4 относно предоставянето на съвети на крайния инвеститор. Отчасти засяга и действие 9, тъй като става дума за *задължителното условие* предприятията да предоставят качествена и съгласувана нефинансова корпоративна информация.

2.1.5. Успоредно с това в рамките на този първи съгласуван кръг от мерки в Плана за действие ЕИСК приема становище относно таксономията (действие 1) и референтните показатели, свързани с устойчивото развитие (действие 5) ([7]).

2.2. *Задължения на институционалните инвеститори и управителите на активи по отношение на устойчивостта*

2.2.1. Предлага се приемането на **регламент** относно включването на съображенията за устойчивост в процеса на вземане на решение и оповестяванията, свързани с устойчивите инвестиции и рисковете за устойчивостта, съпътстван от **изменение на Директива (ЕС) 2016/2341** относно дейностите и надзора на институциите за професионално пенсионно осигуряване (ИППО), както и от **делегирани актове** на Европейската комисия за съгласуваното транспониране на Директивата за пазарите на финансови инструменти (ДПФИ II) и Директивата относно разпространението на застрахователни продукти с подкрепата на надзорните органи.

2.2.2. Целта е да се гарантира, че лицата, управляващи активи, институционалните инвеститори, разпространителите на застрахователни продукти и инвестиционните консултанти включват **екологични, социални и управленски (ЕСУ) фактори** в процеса на вземането на инвестиционни решения (действие 7) и в предоставянето на съвети (действие 4), като част от задачата им да действат в най-добър интерес на инвеститорите или бенефициерите.

([4]) По-специално, Ръководните принципи на ООН за бизнеса и правата на човека, Хартата на основните права на ЕС и трудовите норми на МОТ.

([5]) Съвместен ангажимент в рамките на диалога между Европейския парламент, Съвета и Комисията (известен като тристранен диалог).

([6]) Вж. становище на ЕИСК относно „Европейски стълб на социалните права“ (ОВ C 125, 21.4.2017 г., стр. 10).

([7]) Становище на ЕИСК ECO/467 — „Устойчиви финанси: таксономия и референтни показатели“. Вж. страница 103 от настоящия брой на Официален вестник.

2.2.3. Управителите на активи и институционалните инвеститори ще трябва да посочват как техните инвестиции отговарят на целите за устойчивост и периодично да отчитат нефинансовите резултати от инвестициите посредством *ad hoc* показатели за въздействие. Това означава по-голяма **прозрачност** за **крайните инвеститори**, които ще могат да вземат правилно информирани решения относно **сравними** продукти, несъдържащи „зелени“ и/или социални заблуди (от англ. „greenwashing“ и/или „socialwashing“).

2.2.4. Предложеният регламент ще се прилага за управителите на активи ([8]), институционалните инвеститори (застрахователни предприятия, регулирани от Директивата Платежоспособност II, и фондове за професионално пенсионно осигуряване, управлявани от Директивата ИППО II), разпространителите на застрахователни продукти, регулирани от Директивата относно разпространението на застрахователни продукти, инвестиционните консултанти и управителите на индивидуални инвестиционни портфейли, регулирани от ДПФИ II.

2.2.5. Предложените правила обхващат всички предлагани финансови продукти и услугите (управление и консултации на портфейли), предоставяни от посочените по-горе субекти, независимо дали преследват инвестиционни цели по отношение на устойчивостта или не.

2.2.6. Даден показател за ниски въглеродни емисии в ЕС или показател за положителното въздействие върху въглеродните емисии ще се определя като референтна стойност само за тези продукти/услуги, които преследват цел за ниски въглеродни емисии, а за продуктите/услугите, които преследват цели по отношение на въздействие с екологичен и/или социален характер, ще се прилагат други показатели.

2.2.7. Така инвеститорите ще вземат предвид покритието на рисковете за устойчивостта към момента на оценяване на възвращаемостта на своите инвестиции в дългосрочен план и ще изпълняват т.нар. „фудициарни задължения“ в най-добър интерес на своите крайни инвеститори/бенефициери.

2.2.8. По същия начин финансовият сектор ще изпълнява първостепенна функция за приспособяване към рисковете, свързани с изменението на климата, и предизвикателствата от екологичен, социален и управленски характер, преориентирайки постепенно потоците на частния капитал към устойчиви инвестиции чрез избор на подходящи дейности, проекти и предприятия.

2.2.9. От своя страна, ЕС ще подсили публичните фондове, за да привлече повече частни инвестиции. По-специално разширеният и подсилен Европейски фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ 2.0), който действа от 31 декември 2017 г., предлага цел за интелигентни по отношение на климата инвестиции от 40 % и ще продължи да се повишава в рамките на многогодишната финансова рамка (МФР) за периода 2021—2027 г.

3. **Общи бележки**

3.1. В прехода към по-устойчива и приобщаваща икономика балансираният подход към рисковете от екологичен, социален и управленски характер и подходящото съгласувано включване на участниците във финансовата система ще спомогнат за системна финансова стабилност.

3.2. Във връзка с Плана за действие на Европейската комисия ЕИСК изрази своето становище ([9]) като цяло относно фидуциарните задължения в областта на устойчивостта на институционалните инвеститори и управителите на активи.

3.3. По-конкретно ЕИСК подкрепя включването на финансовите продукти, свързани с пенсиите, в новата таксономия и референтните показатели, които биха могли да се асоциират с дългосрочните инвестиции по ЕФСИ 2.0 и бъдещия фонд „InvestEU“, предвиден в МФР за периода 2021—2027 г.

3.4. Така бъдещите „общоевропейски продукти за лично пенсионно осигуряване“ (**ОЕПЛПО**) ще могат да се утвърдят като **водещ устойчив продукт**, предвид големия интерес от създаването на поток от финансови ресурси в дългосрочен план, който да позволява справяне с различните предизвикателства пред европейското общество, а именно гарантиране на бъдещото благосъстояние на хората заедно с финансирането на стабилни и устойчиви инфраструктури. ЕИСК счита, че това ще е вариантът за инвестиции по подразбиране, който следва да позволи на вложителите в ОЕПЛПО да възстановят внесения капитал, включително чрез институционална субсидиарна подкрепа от Европейския съюз ([10]).

3.5. Освен мобилизирането на вътрешните спестявания е необходимо да се привлекат повече инвестиции към Европа. Отвъд стимулите, свързани с устойчивите инвестиции, множество проучвания сочат, че инвеститорите търсят достъп до по-големи капиталови пазари, за да получат по-голяма възвращаемост на инвестициите.

([8]) Регулирани от Директивата относно предприятията за колективно инвестиране в прехвърлими ценни книжа (ПКИПЦК), Директивата относно лицата, управляващи алтернативни инвестиционни фондове (ЛУАИФ), Регламента относно европейските фондове за рисков капитал (EuVECA) и Регламента относно европейски фондове за социално предприемачество (EuSEF).

([9]) Становище на ЕИСК ECO/456 — „Устойчиво финансиране (Съобщение)“. Вж. страница 73 от настоящия брой на Официален вестник.

([10]) За целта ще е необходимо да се ограничат комисионните, които получават доставчиците и посредниците на ОЕПЛПО, както и да се създадат минимални стандарти за данъчна хармонизация.

3.6. В рамките на интеграцията на капиталовите пазари следва да се обмислят реформи и инициативи за насърчаване на **индивидуални и колективни устойчиви общоевропейски пенсионни планове**, като се гарантира едновременно с това и стабилна публична пенсионна система, разширявайки съществуващата база от осигурени лица в социално-осигурителните системи. Обществените пенсионни системи би следвало да бъдат насърчавани да подкрепят устойчивите инвестиции от техните резервни фондове, ако имат такива.

3.7. От друга страна, ЕИСК подчерта, че доставчиците на услуги за финансово посредничество като основна част от техните законови задължения следва да взаимодействат проактивно с клиентите, за да им предоставят ясна информация относно възможните финансови рискове и ползи от включването на фактори с екологичен, социален и управленски характер. Когато става дума за непрофесионален инвеститор, трябва да се провери дали е разбрал точно цялата предоставена информация.

3.8. Поради това ЕИСК подкрепя и адаптирането на ДПФИ II и Директивата относно разпространението на застрахователни продукти и насърчава Европейския орган за ценни книжа и пазари (ESMA) да включи в своите насоки за оценката на пригодността разпоредби относно предпочитанията, свързани с устойчивото развитие. По-специално, и без да се засягат основните цели на тези директиви за осигуряване на защита на инвеститорите, е необходимо да се проучи как предпочитанията на инвеститорите по отношение на устойчивостта могат да бъдат добавени в настоящото законодателство, за да имат възможност финансовите консултанти да представят подходящи препоръки за финансови продукти, които отговарят на предпочитанията на клиентите и са съобразени с тях в най-голяма степен.

3.9. Накратко, ЕИСК приветства съгласуваното едновременно преразглеждане на **Европейската система за финансов надзор** с цел включване на съществените от финансова гледна точка ([11]) рискове за устойчивостта в дейностите по микропруденциален надзор и счита, че настоящите изисквания относно капитала и ликвидността трябва да се оценяват внимателно в съответствие с тези нови фактори.

3.10. Накрая, ЕИСК още веднъж изразява дълбокото си съжаление, че дори и най-напредналите държави не са успели да се справят с **неравенството между половете**. В тази връзка **устойчивото финансиране** предлага работещи решения: инвестициите, които целят и равенство между половете ([12]) (gender-lens investing), могат да включват финансиране на предприятия, собственост на жени, на дружества с добра история при наемането на жени или на такива, които допринасят за по-добрия живот на жените и момичета чрез своите продукти и услуги.

3.11. Освен това, според The Boston Consulting Group, както поколението Y, така и жените все повече се стремят да съгласуват финансовите и инвестиционните си цели с ценностите си, като това не води до намаляване на очакваната възвръщаемост. С други думи, търсят добавена стойност извън финансовата възвръщаемост.

4. **Конкретни бележки**

4.1. ЕИСК счита, че избраното правно основание на този регламент, а именно член 114 от ДФЕС, е подходящо, тъй като се касае за запазване на **еднаквите условия на конкуренция** между различните участници на финансовите пазари, като същевременно се гарантира високо равнище на защита на потребителите (крайните инвеститори).

4.2. *Предложение за регламент*

4.2.1. ЕИСК подкрепя хармонизирането посредством този регламент на правилата, които трябва да спазват институционалните инвеститори и управителите на активи в инвестиционния процес, като се вземат предвид факторите и рисковете за устойчивостта, както и изискванията за прозрачност, които ще позволят обективно сравнение на устойчиви финансови продукти. Подчертава също така значимата роля на надзорните органи при разработването на техническите стандарти за процеса на изготвяне и разпространение на информацията, за което следва да разчитат на специализирани технически консултации.

4.2.2. ЕИСК приветства изчерпателните определения в член 2 и отбелязва със задоволство, че там са включени въпроси от сферата на околната среда, социалната сфера и сферата на управлението, които ще бъдат отразени и при съставянето на новата таксономия. Този регулаторен подход е отразен в точка о) от гледна точка на това, че устойчивите инвестиции трябва

([11]) По отношение на принципа на съществеността се анализират факторите, които са най-уместни за финансовите резултати на предприятията, включително съществените от финансова гледна точка фактори за устойчивостта.

([12]) Sarah Kaplan и Jackie VanderBurg, от U.S. Trust, написаха, че „жените по света, които започват и разширяват своя бизнес, са изправени пред колективен кредитен недостиг от 320 милиарда щатски долара“.

да се основават не само на целите от сферата на околната среда, изложени в подточка i) във връзка с член 2 от предложението за регламент относно новата таксономия ([13]), но и следва да са в съответствие и с подточки ii) и iii), в които се разглеждат социалната сфера и сферата на управлението. Тези разпоредби са създадени с цел улесняване на задължението за докладване на тези пазарни участници, които вече са интегрирали социалните и управленските фактори в инвестиционните си портфейли, и ЕИСК счита, че текстът им трябва да се подготви, така че да послужи за гаранция на „зелената таксономия“.

4.2.3. ЕИСК подкрепя публикуването в интернет от страна на всички участници на критериите за включване на съществените от финансова гледна точка фактори за устойчивостта ([14]), наред с финансовите рискове, свързани с техния продуктов каталог. Това обаче ще бъде полезно само ако информацията е във възможно най-голяма степен стандартизирана и се актуализира едновременно от всички участници по веригата на инвестиции.

4.2.4. Преддоговорната информация е от изключително значение и следва да бъде ясна, значима, обективна и съпоставима. Важно е да се определи специфичната информация, отнасяща се за всяка продуктова фамилия, и да се посочат ясно показателите за въздействие и/или референтните показатели, в т.ч. методиката на изчисляване.

4.2.5. И накрая, ЕИСК подкрепя правилата за информиране на крайните инвеститори относно въздействието на техните инвестиции. От своя страна Комитетът призовава Европейския надзорен орган, компетентен за всеки отделен случай, да наблюдава отблизо спазването на изискванията за периодичност, актуализиране и предоставяне на обективна информация, гарантирайки съгласуваност с пазарните стратегии във връзка с всеки продукт.

4.3. *Предложения за изменение на Директива (ЕС) 2016/2341*

4.3.1. ЕИСК настоява всички делегирани актове, за да включват факторите с екологичен, социален и управленски характер в директивите, касаещи институционалните инвеститори и управителите на активи, да произтичат от „принципа на консервативния инвеститор“, като в резултат на това предоставят надеждна и сигурна рамка за инвестиционните политики, които балансират условията на конкуренция между участниците и осигуряват високо равнище на защита на потребителите.

4.3.2. Поради тази причина приветства преразглеждането на тази директива с оглед на нейното съгласуване с другите директиви и фондове, обхванати от регламента.

4.4. *Делегирани актове (ДПФИ II и Директивата относно разпространението на застрахователни продукти)*

4.4.1. Тези актове се отнасят до действие 4 от Плана за действие и целта им е да се постигне съответствие с действие 7 при последователно прилагане на регулаторна съгласуваност. ЕИСК подкрепя предвидените изменения относно предишните делегирани актове с цел да се гарантира, че крайният инвеститор ще бъде попитан по подходящ начин относно неговите предпочитания в областта на устойчивостта, което от своя страна трябва да бъде ясно отразено в препоръките на консултанта.

4.5. Освен подкрепата за първите стъпки, направени от Комисията в пътната карта, свързана с Плана на действие за финансирането на устойчивото развитие, ЕИСК отправя следните коментари:

4.5.1. Изключително важно е да се използва опитът и емпиричните данни, предоставяни от финансовите участници, които вече извършват банкиране чрез ценни книжа, и впоследствие Европейската комисия трябва да определи организирания и систематичен принос на пазарните практики, който е ключов фактор за правилното изграждане на новата таксономия.

4.5.2. Ще трябва, в рамките на новите процеси за **„по-добро законотворчество“**, да се насърчи по-голямо взаимодействие между Европейската комисия и основните заинтересовани страни: присъствени или виртуални заседания, специализирани работни семинари, нови инструменти и др., като всичко това не засяга задачите, възложени на техническата експертна група по въпросите на устойчивите финанси и други *ad hoc* групи във връзка с делегираните актове на Комисията, като например настоящата процедура на консултации, чийто обхват все още е ограничен.

4.5.3. В усилията за завършване на изграждането на **съюза на капиталовите пазари** е изключително важно е да се насърчи съчетаването на публични и частни ресурси чрез създаване на различни пътища за преориентиране на капиталовите потоци и за концентрация на различните източници с цел генериране на **устойчиво съинвестиране** (фондации, сдружения, донори, колективно финансиране с дялов капитал и др.), както и чрез прилагане на принципа на недискриминация, отстраняване на трансграничните пречки и административните спънки в съответствие със законодателството на държавите членки и хармонизиране на данъчното третиране.

4.5.4. ЕИСК счита, че разходите за включване на устойчивостта в портфейлите за управление на активи са постижими, включително за по-малките участници, които могат лесно да ги покрият чрез нарастването на дейността благодарение на добрата репутация.

([13]) COM(2018) 353 final.

([14]) По отношение на принципа на съществеността се анализират факторите, които са най-уместни за финансовите резултати на предприятията, включително съществените от финансова гледна точка фактори за устойчивостта.

4.5.5. Действие 9 от Плана за действие (укрепване на оповестяването на информацията относно устойчивостта) следва да бъде средството, чрез което да се предоставя качествена информация относно устойчивостта на МСП, като по този начин се увеличава усвояването на устойчивото финансиране.

4.5.6. Най-големият проблем е свързан с действията за **„постигане на съответствие“**, които като цяло са твърде технократски и обременяващи за субектите, разполагащи с по-малко средства. Надзорните органи (по-специално ESMA и EIOPA) трябва да изискват само информацията, която е от значение, и по този начин да улеснят дейностите по предаване на данни и аргументация.

4.5.7. ЕИСК одобрява срока от 12 месеца за прилагането на регламента, тъй като при инвестиционните продукти на дребно и основаващите се на застраховане инвестиционни продукти (ПИПДОЗИП) ([15]) това се постигна само за 6 месеца.

4.5.8. И накрая, ЕИСК си задава въпроса дали с оглед на опита от инициативата **„по-добро законотворчество“** предвиданият период от 60 месеца като максимален срок за преразглеждане на прилагането на настоящия регламент не е твърде дълъг.

Брюксел, 17 октомври 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

([15]) Основни информационни документи за пакети с инвестиционни продукти на дребно и основаващи се на застраховане инвестиционни продукти.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на рамка за насърчаване на инвестициите в устойчиво развитие“

(COM(2018) 353 final — 2018/0178 (COD)

и относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) 2016/1011 по отношение на бенчмарковете за ниски въглеродни емисии и бенчмарковете за положително въздействие в областта на въглеродните емисии“

(COM(2018) 355 final — 2018/0180 (COD)

(2019/C 62/16)

Докладчик: **Daniel MAREELS**

Консултация	Съвет на Европейския съюз, 6.7.2018 г.
	Европейски парламент, 5.7.2018 г.
Правно основание	Член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“
Приемане от секцията	3.10.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	17.10.2018 г.
Пленарна сесия №	538
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	182/0/0

1. **Заключения и препоръки**

1.1. ЕИСК приветства предложенията относно таксономията, които представляват първа стъпка в изпълнението на Плана за действие относно финансирането на устойчивия растеж ([1]). С тях се определя какво представляват „екологосъобразните икономически дейности“, което от своя страна позволява да се определи какво са „екологосъобразни инвестиции“, и това е важно в този контекст.

1.2. Комитетът приема положително и предложението за изготвянето на нови бенчмаркове за ниски въглеродни емисии и за положително въздействие в областта на въглеродните емисии.

1.3. С оглед на целите на Плана за действие е изключително важно от самото начало да се положи добра основа за всички по-нататъшни дейности. Таксономията изпълнява тази основополагаща роля и Комитетът подкрепя изцяло решението да се започне с нея.

1.4. Освен това тази основа трябва да съответства и на големите амбиции, обявени в Плана за действие, според който „Европа има всички предпоставки да се превърне в световен лидер“. Сега е важно да се действа в съответствие с тази амбиция и таксономията да бъде разработена в съответствие с нея.

1.5. Изключително важно е по този въпрос целият ЕС да говори с един глас и да следва един и същи подход. Следователно европейската таксономия би трябвало да е в състояние да надхвърли и замени съществуващите индивидуални и разпръснати подходи в държавите членки. Когато е възможно, тя следва да се основава на съществуващите международни рамки.

1.6. Това би имало положително въздействие и върху вътрешния пазар, особено по отношение на привличането на капитал за устойчиви инвестиции в целия ЕС. Всъщност това ще означава по-ниски разходи за участниците на пазара и по-голям избор за инвеститорите.

([1]) COM(2018) 97 final.

1.7. Планът за действие и неговото изпълнение представляват големи предизвикателства. Става въпрос за среда, която е подложена на значителна промяна и постоянно еволюира. Затова таксономията трябва също да се разглежда като динамичен инструмент. Тя трябва да бъде подлагана на редовна оценка и адаптиране.

1.8. С оглед на горепосочените аспекти ЕИСК споделя виждането, че трябва да се отдаде предпочитание на избрания в предложенията поетапен и гъвкав подход. Добре е да се започне с ограничен брой области и с лимитиран брой правни задължения.

1.9. Както беше споменато по-горе, настоящите предложения се отнасят до екологичните аспекти. От холистична гледна точка обаче Комитетът продължава да настоява за цялостна съгласуваност. Той счита за положителен факта, че трябва да се спазват минимални гаранции в социалната област и в областта на управлението; желателно е да се определят по-нататъшни стъпки. Поради това ще бъде важно в бъдеще да се работи за разширяване на таксономията, така че да се обхванат целите за социално устойчиво развитие и управление.

1.10. Комитетът напълно подкрепя избора за разработване на изключително подробна таксономия на ЕС. От съществено значение е да се определи по ясен и сигурен начин кои дейности са действително екологосъобразни и от самото начало да се премахнат всякакви съмнения в това отношение.

1.11. От също толкова решаващо значение е и практическата пригодност на таксономията. Това е от полза и за потребителите и инвеститорите. Освен това изцяло се подкрепя решението таксономията да се използва само когато тя е стабилна и добре развита.

1.12. В таксономията следва също така да се има предвид и прилагането от страна на предприятията. Те са тези, които до голяма степен ще отговарят за „истинския“ преход към устойчива икономика. Затова подход, при който се отчитат различията между секторите и големината на предприятията, изглежда определено целесъобразен. Също така е необходимо да не се нарушава конкуренцията при привличането на финансиране за екологосъобразни икономически дейности.

1.13. В същото време таксономията трябва да може да се прилага както в голям мащаб и международен контекст, така и на местно равнище. За Комитета е ясно, че не само не трябва да се допуска тези мерки да бъдат адаптирани в твърде голяма степен към много големите единици, но и че трябва да се гарантира, че те са от полза и за МСП.

1.14. Положителен е фактът, че европейските надзорни органи ще играят ключова роля в установяването на таксономията на ЕС Тя трябва да може да се използва от всички финансови институции и да бъде приложима към всички финансови продукти, и същевременно да продължи да се прилага за всички свързани стопански дейности. Освен това трябва да се следи за съгласуваността с европейското финансово законодателство. Допълнителната регулаторна и надзорна тежест и разходите за надзор трябва доколкото е възможно да бъдат ограничени, включително въз основа на принципа на пропорционалност.

1.15. За Комитета от решаващо значение са и информацията и комуникацията. Затова той смята, че би било изключително целесъобразно да се обръща голямо внимание на информирането на всички заинтересовани страни, включително оперативната бизнес среда и широката общественост, и на комуникацията с тях. Би могло да се разработи план за предоставяне на възможно най-много информация на всички заинтересовани страни и на обществеността и да се предприеме диалог с тях с цел получаване на тяхната подкрепа. Осведомяването и образованието по финансови въпроси също би трябвало да бъдат включени в него. Решаващият фактор са хората!

2. **Контекст** ([2])

2.1. В международен план приемането на Програмата на ООН до 2030 г. за устойчиво развитие (2015 г.) и Парижкото споразумение за климата (2016 г.) постигнаха значителна промяна в отношението спрямо изменението на климата и влошаването на състоянието на околната среда. Накратко казано, светът избра да поеме по пътя към постигане на по-устойчива среда.

2.2. ЕС предприемаше инициативи и преди това, но действията се ускориха след приемането на горепосочените международни споразумения. Освен това преходът към устойчивост изисква сериозни усилия и значителни инвестиции. Само във връзка с климата и енергетиката споменаваните суми възлизат на 180 милиарда евро годишно.

2.3. Затова през 2016 г. беше създадена Експертна група на високо равнище (ЕГВР), която да разработи стратегията на ЕС за инвестициите в устойчиво развитие. Тази група предложи наред с останалото две инициативи, свързани с европейската финансова система:

([2]) Този раздел се основава до голяма степен на обяснителния меморандум в предложението за регламент и на Плана за действие за финансиране за устойчив растеж — COM(2018) 97 final

2.3.1. първата е да се подобри приносът на финансовата система за устойчивия и приобщаващ растеж;

2.3.2. втората се отнася до засилването на финансовата стабилност посредством включването на „икономически, социални и управленски фактори“ (ИСУ) в процеса на вземане на инвестиционните решения.

2.4. Освен това ЕГВР отправи 8 препоръки като устойчиви градивни елементи за една устойчива финансова система. Те включват призива да се предвиди технически надеждна система за класификация на равнището на ЕС, т.е. „таксономия“ с цел изясняване на съдържанието на „зелено“ и „устойчиво“. Това позволява да се определи дали дадена икономическа дейност е „екологосъобразна“.

2.5. В резултат на работата на ЕГВР през пролетта на 2018 г. Комисията представи План за действие за финансиране на устойчивия растеж. Той включва и настоящите предложения.

2.6. Тези предложения ([3]) от 24 май 2018 г. имат за цел:

2.6.1. да се постави основата на таксономия, както се посочва по-горе. Това ще даде възможност също да се определи какво са „устойчиви инвестиции“;

2.6.2. да се предоставят ясни насоки за инвеститорите. Тези насоки, по-специално за някои участници във финансовата система, имат за цел да осигурят яснота и съгласуваност във връзка с въпроса за това по какъв начин екологичните, социалните и управленските рискове могат да бъдат интегрирани в инвестиционните решения и съветите към инвеститорите;

2.6.3. да наложат повече изисквания за прозрачност за определени участници във финансовата система, наред с другото по отношение на начина, по който те интегрират упоменатите в параграф 2.6.2 насоки в горепосочените решения и съвети. Те ще трябва също така да покажат по какъв начин постигат своите цели, свързани с устойчивото развитие;

2.6.4. да установят нови бенчмаркове за ниски въглеродни емисии и за положително въздействие, които разработчиците ще трябва да прилагат, за да осигурят сигурност за ползвателите.

3. **Бележки и коментари**

3.1. ЕИСК приветства настоящите предложения, които представляват първа стъпка в изпълнението на Плана за действие за финансиране на устойчив растеж. На първо място, това предполага разработването на таксономия. По този начин се дефинира кога може да се говори за „екологосъобразни икономически дейности“. На свой ред това дава възможност да се определят какво са „екологосъобразни инвестиции“, а това е и в крайна сметка целта на предложението.

3.2. От друга страна тези предложения далеч не са единственият принос към реализирането на тази цел. Напротив, това е изключително сложен въпрос, във връзка с който ще трябва да бъдат предприети множество действия и инициативи. Някои от тях вече се обсъждат, други могат да се очакват в близко или по-далечно бъдеще.

3.3. С оглед на целите на Плана за действие е изключително важно от самото начало да се положи добра основа за по-нататъшната работа. Таксономията изпълнява тази основополагаща роля и Комитетът подкрепя изцяло решението да се започне с нея. Освен това е важно най-напред добре да се разбере какво означават наистина „зелено“ и „устойчиво“.

3.4. Освен това тази основа трябва да съответства и на големите амбиции, обявени в Плана за действие, в който се посочва, наред с другото, че „Европа има всички предпоставки да се превърне в световен лидер“. Сега е важно да се действа в съответствие с тази амбиция и таксономията да бъде разработена в съответствие с нея.

3.5. Поради това таксономията трябва да бъде неоспорима и всеобщо приета от всички заинтересовани страни. В противен случай съществува опасност от възможни отрицателни последици за всички бъдещи промени и за постигането на поставените цели. Подобна слабост трябва да бъде избегната на всяка цена.

3.6. Следователно европейската таксономия би трябвало също да е в състояние да надхвърли и замени съществуващите индивидуални и разпръснати подходи в държавите членки. Това обаче не означава, че добрият опит, натрупан до момента, непременно трябва да бъде изоставен. Когато е възможно, той трябва да бъде използван. В това отношение също така е важно таксономията да се основава на съществуващите международни рамки.

([3]) COM(2018) 353 final и COM(2018) 355 final

3.7. В крайна сметка изключително важно е по този въпрос целият ЕС да говори с един глас и да следва един и същи подход. Това е от полза и за вътрешния пазар, тъй като по този начин ще бъде по-лесно да се привлича капитал за устойчиви инвестиции в целия ЕС. На практика, това ще означава по-ниски разходи за участниците на пазара, тъй като те вече няма да са обект на различаващи се изисквания в отделните държави членки. От своя страна инвеститорите ще имат по-голям избор и ще могат по-лесно да инвестират в трансграничен мащаб.

3.8. Както се отбелязва в Плана за действие, „(н)ауката за устойчивостта се развива непрекъснато и се променя заедно със социалните очаквания и потребностите на инвеститорите и пазарите“ ([4]). Поради това таксономията трябва да се разглежда като динамичен инструмент и ще трябва да бъде редовно оценявана и, при необходимост, адаптирана и изменяна. Трябва да се напредва с бързи темпове, но не прекалено бързо.

3.9. С оглед на горепосочените аспекти ЕИСК изразява съгласие, че трябва да се отдаде предпочитание на избрания в предложенията поетапен и гъвкав подход. Впрочем това се отнася и за реализирането на различните предвидени в Плана за действие мерки и цели.

3.10. Следователно е добре да се започне с ограничен брой области ([5]) и на първо време, да се наложат само лимитиран брой правни задължения ([6]). Това дава възможност на всички да научат за новия подход и да придобият необходимия опит. Освен това тук става въпрос за бързо променяща се среда и следва да се отчита фактът, че един икономически преход винаги отнема известно време. Следователно е целесъобразно също така да се извършва редовна оценка на постигнатите резултати и осъществения напредък. Комитетът подкрепя предвидената разпоредба това да се прави на всеки три години.

3.11. В съответствие с казаното по-горе, Комитетът може да се присъедини към изложения в настоящите предложения подход относно аспектите, свързани с околната среда. От холистична гледна точка обаче Комитетът продължава да настоява за цялостна съгласуваност. Във връзка с това положителен е фактът, че се възприемат принципите, залегнали в европейския стълб на социалните права, и че се изисква икономическата дейност да се осъществява в съответствие както с минималните международни гаранции в социалната област и в сферата на труда, така и със счетоводните стандарти. В същото време трябва да се отбележи, че тук става въпрос за минимални гаранции и следователно са необходими допълнителни стъпки. Аналогично, в бъдеще ще бъде важно да се работи и за разширяване на таксономията, така че да се обхванат целите за социално устойчиво развитие и управление.

3.12. В същото време е важно още от самото начало да се полагат усилия за максимална яснота и сигурност. Комитетът напълно подкрепя избора за разработване на изключително подробна таксономия на ЕС. Това позволява във всеки момент да съществува максимално възможна яснота относно това кои дейности са наистина екологосъобразни и да бъдат премахнати всякакви съмнения още от самото начало. Това ще позволи също така по-лесно да се измерва и картографира приносът към целите в областта на околната среда. Това е важно не само само по себе си, но и с оглед на по-нататъшни развития в бъдеще.

3.13. Наред с яснотата и сигурността, от решаващо значение е практическата пригодност на таксономията и на всички по-нататъшни решения, вземани на нейна основа. Действително, различни „заинтересовани страни“, които често не са специалисти, ще трябва да работят с нея. Те ще трябва да бъдат обучени, за да говорят на един и същ „език“. Освен това гледната точка на предприятията няма винаги да съвпада с тази на участниците от финансовия сектор.

3.14. Следователно законодателството трябва да бъде съобразено с предприятията, като взема предвид тяхната дейност, както и факта, че те се намират в края на веригата. То следва също да може да се прилага както в голям мащаб и международен контекст, така и за малки предприятия и на местно равнище. С оглед на значителните разлики между тях секторният подход тук определено е целесъобразен. За ЕИСК е ясно, че тези мерки следва да бъдат от полза и за МСП, особено с оглед на факта че те са гръбнакът на европейската икономика. Поради това е необходимо критериите да могат да бъдат адаптирани и в зависимост от мащаба.

3.15. При привличането на финансиране за екологосъобразни икономически дейности е необходимо да се избягва нарушаване на конкуренцията между предприятията. Техническите критерии за проверка следва да гарантират, че всички съответни икономически дейности в конкретен сектор могат да се считат за екологосъобразни и са третирани еднакво, ако приносът им към една или повече от заложените в настоящия регламент екологични цели е еднакъв. Във връзка с това Комитетът призовава да се обърне специално внимание на предизвикателствата, които ще се появят в процеса на хармонизиране на техническите критерии за проверка на различните икономически (под)сектори.

([4]) COM(2018)353 final, стр. 7.
([5]) По-специално тази, свързана с околната среда, и едва на по-късен етап области като напр. социалната.
([6]) Като напр. член 4 от проекта за регламент.

3.16. Пак във връзка с гореспоменатата практическа пригодност, Комитетът приветства факта, че до голяма степен е била взета предвид работата на Комитета за регулаторен контрол. Затова той счита, че следва да се подкрепи промяната на текстовете, съгласно която таксономията ще може да се използва само когато е стабилна и добре развита.

3.17. Аналогично и с оглед на съгласуваността със законодателството на ЕС във финансовата област, положителен е фактът, че европейските надзорни органи (ESA ([7])) ще играят ключова роля в разработването на таксономията на ЕС. Това трябва да гарантира, че тя ще може да бъде използвана от финансови институции и ще бъде приложима за финансови продукти. Във връзка с това е целесъобразно да се вземе под внимание принципът на пропорционалност, в полза на малките и местните институции. Като цяло е важно да се сведат до минимум допълнителната регулаторна и надзорна тежест и свързаните с тях разходи.

3.18. Освен това акцентът върху практическата насоченост е от полза не само да предприятията и операторите от финансовата система, но също така и за потребителите и инвеститорите. Те също ще се възползват от това. Тя ще даде възможност да се осигури още повече сигурност и яснота по отношение на инвестициите в устойчиво развитие, които те извършват или за които използват своите средства.

3.19. В още по-широк план акцентът върху горепосочените принципи на сигурност, яснота и практичност е уместен и с цел максимално увеличаване на шансовете за успех и пълното и ефективното постигане на целите на Плана за действие.

3.20. Комитетът одобрява и изготвянето на нови бенчмаркове за ниски въглеродни емисии и за положително въздействие в областта на въглеродните емисии. Те допринасят за по-доброто функциониране на единния пазар, като премахват съществуващата разпокъсаност и повишават защитата и прозрачността за инвеститорите, като предоставят повече и по-добра информация. Освен това тези бенчмаркове ще доведат до увеличаване и подобряване на свързаната с климата информация от предприятията и нейната съпоставимост. Те могат да допринесат значително и за проекти и активи, които спомагат за постигането на целите по отношение на климата в рамките на Парижкото споразумение.

3.21. За Комитета решаващо значение имат и информацията и комуникацията. Целите на Плана за действие и всички стъпки в тази рамка могат да бъдат насърчени в значителна степен и по други начини. Затова Комитетът смята, че би било много целесъобразно да се обръща голямо внимание на информирането на всички заинтересовани страни и широката общественост и на комуникацията с тях. Би могло да се разработи план за предоставяне на възможно най-много информация на всички заинтересовани страни и да се предприеме диалог с тях, така че те да бъдат ангажирани и превърнати в партньори в постигането на целите. Осведомяването и образованието по финансови въпроси също би трябвало да бъдат включени в него. Решаващият фактор са хората!

Брюксел, 17 октомври 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

([7]) Съгласно разпространената абревиатура на английски език — European Supervisory Authorities.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Съвета за изменение на Директива 92/83/ЕИО за хармонизиране на структурата на акцизите върху алкохола и алкохолните напитки“

[COM (2018) 334 final — 2018/0173 (CNS)]

относно „Предложение за директива на Съвета за определяне на общия режим на облагане с акциз

(преработен текст)“

[COM (2018) 346 final — 2018/0176 (CNS)]

относно „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за компютъризиране на движението и контрола върху акцизните стоки

(преработен текст)“

[COM (2018) 341 final — 2018/0187 (COD)]

относно „Предложение за регламент на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 389/2012 относно административното сътрудничество в областта на акцизите, що се отнася до съдържанието на електронния регистър“

[COM (2018) 349 final — 2018/0181 (CNS)]

(2019/C 62/17)

Докладчик: **Jack O'CONNOR**

Консултация	Европейски парламент, 5.7.2018 г.
	Съвет на Европейския съюз, 13.6.2018 г.
	Европейска комисия, 25.5.2018 г.
Правно основание	член 113 и член 114 от ДФЕС
Компетентна секция	„Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“
Приемане от секцията	3.10.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	17.10.2018 г.
Пленарна сесия №	538
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	193/0/9

1. **Обобщение и заключения**

1.1. ЕИСК приветства мерките, съдържащи се в настоящия пакет, предложен от Комисията. Комитетът счита, че чрез тях до голяма степен се постигат определените цели, а именно осигуряване на по-голяма сигурност и яснота относно третирането на някои алкохолни продукти, улесняване на трансграничната търговия посредством рационализирани и модернизирани системи и намаляване на административната и правната тежест върху малките предприятия.

1.2. ЕИСК отчита различния принос на приходите от акцизи в държавите членки, по-специално от облагането с акциз на алкохолните продукти. Освен това съществуват различни културни връзки с отделни продукти, различни социални цели (например по отношение на здравето) и цели, свързани с предприятията (например за насърчаване на малките предприятия, иновациите). Поради това водещият принцип е да се осигури възможно най-голяма свобода на преценка, която да позволява на държавите членки да адаптират облагането с акциз на алкохолните продукти към националните потребности и цели в областите на структурата на данъчното облагане, културния и социалния контекст. ЕИСК изразява удовлетворението си, че този принцип е спазен с предлаганите промени.

1.3. ЕИСК подкрепя мерките, които се съдържат в пакета преразгледани актове, доколкото определенията стават по-ясни и съгласувани (например *„правно и икономически независим“*, *„ябълково вино“* и т.н.), достъпът до трансгранична търговия за малки производители се опростява административно и се модернизира посредством ИТ системи, а процесът и условията за

денатурирания алкохол се изясняват. Това ще намали административната и правната несигурност за държавите членки и за икономическите оператори, което ще доведе до намаляване на разходите и премахването на бариерите. Освен това следва да се възложи доклад за незаконния пазар на алкохолни напитки.

1.4. Съществуват две проблемни области. Първо, предложението за увеличаване на прага, под който могат да бъдат прилагани намалени ставка за бирата, от 2,8 на 3,5 обемни процента. Въпреки че това се представя като мярка за защита на общественото здраве, съществува загриженост, че тя би могла да има обратен ефект и да увеличи приема на алкохол. Като се има предвид обаче, че тази мярка ще бъде оставена на преценката на държавите членки, ЕИСК подкрепя предложението, но призовава в срок от пет години да се извърши преразглеждане, за да се направи оценка на въздействието във всяка държава членка, която се е възползвала от това предложение.

1.4.1. На второ място, Комисията предлага да се рационализира методът за измерване на градусите Плато на „крайния продукт“ (бира), въз основа на аргумента, че това следва да се извършва в края на пивоварния процес. Съгласно неотдавнашното тълкуване на настоящата Директива от Съда на Европейския съюз за целите на облагането с акциз градусите Плато трябва да се измерват преди добавянето на захар/подсладители. ЕИСК обаче отбелязва, че този метод се използва само в три държави членки. Това би изисквало единадесет държави членки да променят своя метод (останалите държави членки не използват метода на Плато). Следователно въз основа на принципа за най-малко смущение, ЕИСК подкрепя предложенията на Комисията. Това би наложило само три държави членки да променят своя метод.

2. **Резюме на предложенията на Комисията**

2.1. Предложенията на Комисията се състоят от две части. Това са предложението за Предложение за директива на Съвета за изменение на Директива 92/83/ЕИО за хармонизиране на структурата на акцизите върху алкохола и алкохолните напитки и предложението за директива на Съвета за определяне на общия режим на облагане с акциз. Съществуват още две предложения, които са от административен характер, които подкрепят предложенията, съдържащи се в директивата на Съвета за определяне на общ режим за акциза. Това са предложението за регламент на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 389/2012 относно административното сътрудничество в областта на акцизите по отношение на съдържанието на електронния регистър и предложението за решение на Европейския парламент и на Съвета относно компютъризиране на движението и контрола върху акцизните стоки (преработен текст).

2.2. **Предложение за директива на Съвета за изменение на Директива 92/83/ЕИО:** предложенията на Комисията се отнасят до въпроси в четири области: i) третиране на денатурирания алкохол, ii) намалени ставки за малките производители и класификация на някои алкохолни напитки, iii) алкохолни напитки с ниско алкохолно съдържание и iv) измерването на градусите Плато на подсладената/ароматизираната бира.

2.2.1. **Третиране на денатурирания алкохол**: понастоящем взаимното признаване на напълно денатурирания алкохол между държавите членки не е съгласувано и същевременно съществуват различни тълкувания на непрякото използване на частично денатурирания алкохол. Комисията предлага а) да се изясни взаимното признаване на напълно денатуриран алкохол и да се модернизират процедурите за уведомяване от страна на държавите членки за нови формули на такъв алкохол, б) да се гарантира еднакво третиране на частично денатурирания алкохол за непряка употреба и в) да се въведе изискване движенията на частично денатуриран алкохол с *действително алкохолно съдържание в обемно изражение*, превишаващо 90 %, и на незавършена продукция, съдържаща алкохол, да се извършат чрез използване на системата за движението и контрола на акцизните стоки (СДКАС).

2.2.2. **Намалени ставки за малките производители и класификация на някои алкохолни напитки**: държавите членки могат да прилагат намалени ставки за малките производители на бира и етилов алкохол. Малките производители трябва да бъдат *„правно и икономически независими“*, но за израза няма адекватно определение. Това води до несигурност и административни/съдебни разходи. Освен това държавите членки не могат да прилагат намалени ставки по отношение на малки производители на други алкохолни напитки. Това поставя в неблагоприятно положение малките производители на ябълково вино. Комисията предлага а) да се даде определение на израза „правно и икономически независим“ и да се въведе единен сертификат за малки производители, включително производители на ябълково вино, в цяла Европа ([1]) и б) да се въведат незадължителни намалени ставки за независимите малки производители на ябълково вино ([2]).

2.2.3. **Напитки с ниско алкохолно съдържание**: държавите членки може да прилагат намалени ставки по отношение на алкохолните напитки с ниско алкохолно съдържание. Това се отнася само за някои алкохолни продукти (например бира). Комисията предлага прагът да се увеличи от 2,8 на 3,5 обемни процента ([3]). Твърди се, че прагът за бира с ниско алкохолно съдържание е твърде нисък, като това възпрепятства продуктовите иновации и не осигурява стимули за развитието на този подсектор. Вследствие на това потребителите не преминават на бири с ниско алкохолно съдържание, което подкопава здравната политика.

([1]) Член 4 и член 13а.
([2]) Член 13.
([3]) Член 5.

2.2.4. **Измерване на градусите Плато на подсладената/ароматизираната бира:** бирата се облага с акциз въз основа на градусите Плато на *„крайния продукт“* в 14 държави членки. Единадесет държави извършват измерването в края на пивоварния процес, докато останалите три го правят преди добавянето на захарен сироп или ароматни вещества. (Останалите държави членки не използват метода на Плато, а измерват действителното алкохолно съдържание в обемно изражение). Понятието *„краен продукт“* не е определено в директивата, което води до три различни тълкувания. Резултатът е нееднакво измерване и поради това се стига до разлики в прилаганите акцизни ставки за продукти, които могат да имат еднакво алкохолно съдържание. Освен това се твърди, че процедурите за мониторинг са обременяващи предвид различаващите се изисквания за измерване на градусите Плато (например изискване за контрол в пивоварната вместо контрол на съдържанието на бутилката). Съгласно тълкуването на настоящата Директива от Съда на Европейския съюз ([4]) градусите Плато следва да се измерват преди крайния процес, следователно добавените вещества се изключват. Комисията предлага да се изясни разпоредбата, отнасяща се до измерването на градусите Плато на бирата, по-специално кога следва да се извършва измерването ([5]). Предвижда се измерването да се извършва в края на процеса (т.е. като се вземат предвид всички добавени вещества). Това всъщност ще изясни определението на *„краен продукт“*.

2.3. **Предложение за директива на Съвета за определяне на общия режим на облагане с акциз (преработен текст)** Това е вторият пакет от мерки от технически характер, състоящ се от мерки за рационализиране на движението на акцизни стоки. Акцизните и митническите процедури невинаги са уеднаквени или синхронизирани, което създава проблеми при вноса и износа на акцизни стоки. В някои случаи акцизните процедури са тромави или се различават съществено в отделните държави членки. Освен това, като се има предвид големият фискален риск, свързан със съхранението и движението на акцизни стоки при режим отложено плащане на акциз, този режим се използва най-вече от големи дружества. МСП използват процедури, които са по-удобни за малки пратки и малко на брой движения, но водят до по-голяма регулаторна тежест за отделно движение. Това поражда допълнителни разходи за администриране и за спазване на разпоредбите, както и усилия за предприятията и за националните органи. Това е така, тъй като някои стъпки в процедурите трябва да се изпълняват ръчно и подлежат на изисквания, които се различават в отделните държави членки. Освен това тези стъпки са източник на данъчни измами. Комисията предлага редица мерки за рационализиране и опростяване на тези процедури, обхващащи взаимодействието при вноса и износа на акцизни продукти, облагането с акциз при сделки между предприятия и извънредни ситуации.

2.3.1. **Взаимодействие при вноса:** не съществуват стандартни изисквания за документи за искане на освобождаване от облагане с акциз за допускане за свободно обращение. Освобождаване от плащане при допускане може да се поиска, ако стоките трябва да бъдат придвижени от мястото на вноса в рамките на системата за движението и контрола на акцизните стоки, но няма изискване за стандартно доказателство за разлика от режима за освобождаване от ДДС при вноса за вътресъюзните доставки. Комисията предлага изискване за деклариране на изпращача и получателя (държавите членки имат възможност да изискват идентифициране на движението на акцизни стоки).

2.3.2. **Взаимодействие при износа:** не съществува хармонизирана синхронизация между системата за движението и контрола на акцизните стоки и системата за контрол на износа. Движенията трябва да се приключват ръчно, като невалидираният износ не се съобщава в системата за движението и контрола на акцизните стоки. Това може да доведе до административна тежест за предприятията (например забавяне на освобождаването на обезпечения), възможни измами и нарушения на пазара. Комисията предлага да се въведе изискване за идентифициране на изпращача на акцизни стоки и административен референтен код на движението в рамките на системата за движението и контрола на акцизните стоки. Ще има и задължение за съобщаване на извънредни ситуации при износа в системата за движението и контрола на акцизните стоки (например ненапускане на ЕС, невалидиране на декларация), за да се подобри синхронизацията.

2.3.3. **Хармонизиране на транзита:** освен свързването на системата за движението и контрола на акцизните стоки и системата за контрол на износа се използват и други процедури за надзор на износа на акцизни стоки: режимите външен и вътрешен транзит и единните договори за превоз. Използването на тези режими опростява операциите по износ за икономическите оператори, тъй като им позволява да приключат режима износ при започването на режима транзит и по този начин да се приключи движението в рамките на системата за движението и контрола на акцизните стоки. Използването на тези опростени режими износ обаче доведе до редица проблеми: неубедителни доказателства за освобождаване от облагане с акциз, липса на доказателство за физическо напускане на стоките, освобождаване на обезпечения преди действителното напускане на стоките и слаб надзор. Това може да доведе до възможности за измами и правна несигурност, които създават усложнения и объркване на фирмено равнище. Понастоящем няма правна възможност да се приключи движение на акцизни стоки чрез откриване на режим транзит. Комисията предлага да се позволи на икономическите

([4]) C-30/17, Kompania Piwowarska, 17 май 2018 г.
([5]) Член 3.

оператори да използват опростен начин за износ на акцизни стоки чрез използване на режим външен транзит след износа вместо да използват системата за движението и контрола на акцизните стоки до външните граници. Това ще осигури адекватно управление на обезпеченията и ще предотврати изчезване на стоките на мястото на получаване, тъй като стоките, които са станали несъюзни стоки в началото на режима външен транзит, ще бъдат под митнически надзор до напускане на митническата територия.

2.3.4. **Плащане на акциз при сделки между предприятия:** настоящият режим за движение на стоки, за които е платен акциз при сделки между предприятия, се документира на хартиен носител. Той се използва от МСП, тъй като при него не се изисква данъчен склад за изпращане и получаване. Но режимът е остарял, неясен и обременяващ. Комисията предлага тези движения да бъдат автоматизирани чрез разширяване на обхвата на системата за движението и контрола на акцизните стоки, улеснен със създаването на две нови категории: сертифициран изпращач и сертифициран получател. Това ще опрости и намали разходите за МСП и ще създаде по-голяма ефективност.

2.3.5. **Извънредни ситуации:** те могат да се отнасят до най-различни случаи, например свързани с количеството на стоките, пристигащи на мястото на получаване, което е по-малко от декларираното при изпращането (включително липси в рамките на държавата, като изпарение на бензина) или по-голямо, отказа на получателя да поеме отговорност за стоките, официално анулиране на движението и др. Тези ситуации не са описани подробно в законодателството, което води до използване на различни режими от страна на държавите членки за оценка на липсите, отказ за обработване и прагове за допустими загуби. Това може да създаде усложнения и объркване. Директивите вече гарантират общ начин за измерване на количествата. Комисията приема, че трябва да направи така, че националните органи да се запознаят по-добре с тях. При все това тя предлага нова мярка за стандартизиране на праговете за допустими загуби.

2.4. Представени са още две предложения от административен характер, които подкрепят предложенията, съдържащи се в Директивата на Съвета за определяне на общ режим на облагане с акциз.

2.4.1. Предложението за регламент на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 389/2012 относно административното сътрудничество в областта на акцизите по отношение на съдържанието на електронния регистър се отнася до автоматизацията на контрола на движенията на акцизни стоки, които са освободени за потребление в една държава членка и които се движат към територията на друга държава членка, за да бъдат доставени с търговска цел в тази друга държава членка.

2.4.2. Предложението за решение на Европейския парламент и на Съвета относно компютъризиране на движението и контрола върху акцизните стоки (преработен текст) придружава горепосочения регламент на Съвета и привежда в действие автоматизацията на контрола на движенията на акцизни стоки.

3. **Бележки**

3.1. *Предложение за директива на Съвета за изменение на Директива 92/83/ЕО*

3.1.1. Третиране на денатурирания алкохол (параграф 2.2.1 по-горе). ЕИСК счита, че предложенията на Комисията са добри и следва да бъдат въведени. Освен това е необходимо да се постигне по-цялостна представа за незаконния пазар на спиртни напитки. Ето защо следва да се възложи изготвянето на доклад с цел разработването на по-добри инструменти за справяне с него.

3.1.2. Намалени ставки за малките производители и класификация на някои алкохолни напитки (параграф 2.2.2 по-горе). Отново, ЕИСК счита, че предложенията на Комисията ще доведат до разрешаване на настоящите проблеми и до по-голяма яснота, като същевременно ще подобрят режима, така че да се запази стимул за подпомагане на малките производители. ЕИСК счита, че в бъдеще Комисията следва да обмисли въвеждането на подобна намалена ставка с преразгледани прагове за дестилационните предприятия.

3.1.3. Алкохолни напитки с ниско съдържание на алкохол (параграф 2.2.3 по-горе). Предложенията на Комисията по този въпрос са по-спорни. Няма достатъчно доказателства, че това е в ущърб на продуктовите иновации. По неофициални сведения производителите, включително малките производители, предлагат все повече бири с ниско алкохолно съдържание. За да има евентуална полза за здравето, ще се наложи да се предвидят стимули за потребителите на стандартна бира да изберат алкохол с преразгледаното ниско обемно съдържание на алкохол. Ако това не стане, може да се стигне до увеличаване на алкохолното съдържание за потребителите на бира с ниско алкохолно съдържание. ЕИСК обаче отчита факта, че предложенията не са обвързващи за държавите членки: всяка държава членка запазва дискреционните си правомощия за запазване на по-нисък праг и за намаляване на ставките на акцизите. Затова ЕИСК приема тези предложения. В рамките на пет години обаче следва да се извърши преглед в онези държави членки, които се възползват от тези разпоредби, за да се измери степента, до която се наблюдава преориентиране на потреблението от стандартни напитки с високо съдържание на алкохол към продукти с по-ниско алкохолно съдържание.

3.1.4. Измерване на градусите Плато на подсладената/ароматизираната бира (параграф 2.2.4 по-горе): ЕИСК признава, че предложенията на Комисията във връзка с този въпрос могат да се окажат спорни, особено в светлината на тълкуването на настоящата Директива от Съда на Европейския съюз. Твърдението, че процесът на измерване на алкохолното съдържание,

преди да се добавят захари или подсладители, е обременяващ от административна гледна точка, се оспорва от представители на икономическите оператори. Понастоящем обаче само три държави членки извършват измерването преди добавянето на захар/подсладители, а единайсет, които използват метода на Плато, се придържат към начина, изложен в предложенията на Комисията. Предвид този факт, както и ползите от съгласувано определение на *„краен продукт“*, би било по-безпроблемно три държави членки да променят методологията си, отколкото да се изисква това да бъде направено от 11 държави членки. Освен това следва да се отбележи, че при износ на такива продукти разликите в методологията Плато не са от значение, тъй като се изисква измерване на алкохолното съдържание в обемни проценти. Затова ЕИСК счита, че предложенията на Комисията създават най-малко проблеми и освен това имат предимството да защитават данъчните приходи.

3.2. *Предложение за директива на Съвета за определяне на общия режим на облагане с акциз (преработен текст)*

3.2.1. ЕИСК счита, че мерките, съдържащи се в това предложение за директива на Съвета, обхващащо взаимодействието между вноса и износа, хармонизирането на транзита, плащането на акциз при сделки между предприятия и извънредните ситуации, ще постигнат желания ефект, а именно: рационализиране на движението на акцизни стоки, синхронизация между акцизното и митническото законодателство, намаляване на административните разходи и разходите за привеждане в съответствие за икономическите оператори и националните органи и подпомагане на борбата с измамите. Комитетът подкрепя тези предложения.

3.3. *Предложението за регламент на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 389/2012 и предложението за решение на Европейския парламент и на Съвета за компютъризиране на движението и контрола върху акцизните стоки (преработен текст)*

3.3.1. ЕИСК подкрепя тези предложения, тъй като те улесняват в административен план изпълнението на предложенията, съдържащи се в директивата на Съвета за определяне на общия режим за облагане с акциз.

Брюксел, 17 октомври 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно ценните книжа, обезпечени с държавни облигации“

[COM(2018) 339 final — 2018/0171 (COD)]

(2019/C 62/18)

Докладчик: **Daniel MAREELS**

Консултация	Европейски парламент, 5.7.2018 г.
	Съвет на Европейския съюз, 6.7.2018 г.
Правно основание	член 114 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“
Приемане от секцията	3.10.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	17.10.2018 г.
Пленарна сесия №	538
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	201/3/8

1. **Заключения и препоръки**

1.1. ЕИСК приветства предложенията относно ЦКОДО, които се вписват в по-широкия контекст на доизграждането на банковия съюз и съюза на капиталовите пазари. В миналото Комитетът се обяви за голям поддръжник и защитник на тези два съюза. Освен това предложенията съдържат също така потенциален положителен принос за финансовата стабилност и устойчивост.

1.2. От концептуална гледна точка ЦКОДО имат за цел да уредят традиционно силната връзка между банките и техните държави на произход („суверени“). От началото на финансовата криза Комитетът призовава да се предприемат мерки в тази сфера и твърдо се застъпва за отслабването на тази връзка. Затова, без да се омаловажават положените досега усилия, ЕИСК приветства факта, че тази тема се разглежда в настоящото предложение.

1.3. В действителност ЦКОДО могат да доведат до намаляване на експозициите към държавния дълг на държавите им на произход и до по-добра диверсификация на портфейлите им с държавни ценни книжа. Към това следва да се добави, че не се предвижда споделяне на рисковете и загубите между държавите членки от еврозоната. Когато е необходимо, те се поемат изцяло от инвеститорите в ЦКОДО.

1.4. Според настоящата нормативна уредба ЦКОДО биха били определени като „секюритизационни продукти“ за целите на регулирането, което в действителност би ги направило по-малко привлекателни за инвестиране от страна на банките. Според Комитета е напълно целесъобразно тази ситуация да бъде коригирана. Приравняването на ЦКОДО и националните държавни облигации в евро от еврозоната (експозициите към държавни дългови инструменти) трябва да позволи на инвеститори от финансовия сектор да инвестират в ЦКОДО при същите условия като при държавните облигации от еврозоната, въз основа на които те са обезпечени.

1.5. Предложенията представляват само рамка, която цели да улесни развитието на ЦКОДО чрез пазара. При всички обстоятелства Комитетът счита, че е много важно тази рамка да бъде ясна, ефикасна и ефективна. Освен това тя не бива да има отрицателни или неблагоприятни последици.

1.6. Що се отнася до предложената регулаторна рамка, ЕИСК има заема нюансирана позиция. Редица аспекти могат да бъдат подкрепени, например принципът на емитиране на ЦКОДО от дружество със специална инвестиционна цел (ДСИЦ). За други аспекти, като самосертифицирането на състава на базисния портфейл от държавни облигации от страна на ДСИЦ, са необходими по-стриктни разпоредби. С оглед на значението на тези аспекти е необходим по-стриктен и дори предварителен надзор от страна на ЕОЦКП.

1.7. Също така редица въпроси останат нерешени. Следователно възниква въпросът дали ЦКОДО ще бъдат ефикасни и ефективни при всички обстоятелства? И също така каква ще бъде съдбата им в условията на повсеместна криза или криза в една или няколко държави членки? Какви са последиците от разделянето на емисиите на траншове, след като изглежда, че първостепенните траншове (които носят по-малък риск) ще могат да бъдат пускани на пазара, само ако се намерят достатъчно инвеститори за транша с най-нисък ранг (с по-голям риск)? В резултат на това емисиите като че ли придобиват случаен и несигурен характер и тази слабост най-малкото подкопава евентуалния успех на ЦКОДО.

1.8. От голямо значение е и един положителен подход на „пазарите“ и други важни заинтересовани страни спрямо ЦКОДО. Те трябва да имат готовност да работят за превръщането на този инструмент в реалност. Що се отнася до пазарите и представителите на държавите членки, в подготвителните консултации на заинтересованите страни те изразиха доста критично мнение. За Комитета остава безусловно необходимо провеждането на диалог и консултации със всички заинтересовани за съвместно намиране на конструктивни решения.

1.9. Като цяло и предвид всички горепосочени съображения ЕИСК смята, че единственият начин да се установи дали банките ще се преориентират от облигации на своята държава на произход към ЦКОДО за своите инвестиции и дали инвеститорите ще бъдат готови да закупуват траншове с най-нисък ранг в достатъчни количества, за да се оправдае създаването на ЦКОДО, е новият финансов инструмент ЦКОДО да се изпробва на пазара.

1.10. Накрая, Комитетът счита, че следва допълнително да се обмисли въпросът дали ЦКОДО могат да бъдат придобивани също от частни спестители и потребители. Като взема предвид, от една страна, фактът, че тук става въпрос за особено сложен продукт, и, от друга, неговото разделяне на траншове, Комитетът е склонен да смята, че такова придобиване може да се предвиди за първостепенните траншове, но не и за траншовете с най-нисък ранг. Само за първите рискът остава ограничен и могат да бъдат сравнявани с пряко притежаваните държавни ценни книжа от същите спестители и потребители.

2. **Контекст**

2.1. На 24 май 2018 г. Комисията публикува предложението ([1]) за пазарно ориентирано развитие на ценни книжа, обезпечени с държавни облигации, по-добре познати под наименованието на английски език „sovereign bond–backed securities“ или съкратено „SBBS“ (ЦКОДО).

2.2. Предложението се вписва в по-широкия контекст на доизграждането на банковия съюз и съюза на капиталовите пазари (СКП). То се съсредоточава в частност върху по-нататъшното отслабване на връзката между банките и техните национални правителства (суверени) и по този начин се стреми да постигне намаляване на риска и споделяне на частния риск. С транснационалния характер се цели да се допринесе за по-силно интегрирани и по-диверсифицирани финансови пазари на държавни ценни книжа на вътрешния пазар.

2.3. В миналото банките предпочитаха да държат големи количества държавни облигации на своите национални правителства (държави на произход), което, както стана ясно по време на финансовата криза, може да крие рискове. Ето защо от тогава се отправят призиви за отслабване на тази обвързаност.

2.4. Отговорът, който се дава с ЦКОДО, има за цел да даде възможност на банките да разпределят по-добре от географска гледна точка своя портфейл от държавни облигации. По този начин се вземат предвид, от една страна, по-ниското предлагане на подобни облигации и, от друга, по-високото търсене от страна на финансовите институции на подобни активи, включително в резултат на новите регулаторни изисквания за поддържане на подходящи буфери от високоликвидни активи.

2.5. ЦКОДО са нови вид финансов инструмент и настоящото предложение има за цел да премахне досегашните пречки пред неговото развитие. По същество предложената благоприятстваща рамка се стреми към постигането конкретно на две цели:

2.5.1. създаване на подходяща обща рамка за ЦКОДО, с която се осъществява „стандартизирането“ на този нов инструмент, което трябва да е от полза и за неговата ликвидност;

2.5.2. във връзка с това се предвижда премахването на регулаторните пречки пред използването и придобиването на облигации. По същество това означава, че по отношение на инвеститорите, които придобиват този вид ЦКОДО, ще бъде прилаган „подход на прозрачност“. Така, от регулаторна гледна точка, за тях ще са в сила същите правила, както ако биха притежавали държавните облигации, въз основа на които те са обезпечени.

([1]) COM(2018) 339 final.

2.6. Една специфична особеност — и основна характерна чертана ЦКОДО се отнася до базисния портфейл. С цел постигане на посоченото по-горе географско разпределение на рисковете в банковия съюз и вътрешния пазар, портфейлът трябва да бъде съставен само от държавни облигации от всички държави членки, чиято парична единица е еврото. Допълнителна рестрикция е, че са допустими само емисии в евро. Те се включват в ЦКОДО в зависимост от икономическата тежест на съответната държава членка.

2.7. Друг особено характерен елемент се отнася до факта, че рисковете и загубите се поемат от инвеститорите. ЦКОДО ще бъдат съставени от траншове и инвеститорите могат да избират между първостепенни траншове и траншове с най-нисък ранг, които носят съответно по-малък или по-голям риск. Освен това базисните портфейли предоставят собствена гаранция, тъй като се предвижда емитентите на ЦКОДО да са *ad hoc* емитенти, които не развиват други дейности и към които не е възможно да се отправят искове ([2]).

2.8. Също така, както беше споменато по-горе, по отношение на инвеститорите ще се прилага „подход на прозрачност“ във връзка с регулаторното третиране на ЦКОДО. По този начин вече няма да се взема предвид правната „опаковка“ на този инструмент като „секюритизация“ ([3]), а държавните ценни книжа, въз основа на които са обезпечени ЦКОДО. По целесъобразност инвеститорите в ЦКОДО, които изпълняват всички условия, ще се ползват със същото регулаторно третиране по отношение на капиталовите изисквания, пределно допустимите стойности на концентрация и ликвидност, както за държавни ценни книжа, които притежават пряко.

2.9. Настоящите предложения създават предпоставките и условията за ЦКОДО, както и тяхното пруденциално третиране, но в крайна сметка „пазарът“ е този, който ще ги използва. Операторите и инвеститорите в крайна сметка ще решат дали този нов финансов инструмент ще се превърне в реалност и ако това стане — как и до каква степен ще го използват.

3. **Коментари и бележки**

3.1. Комитетът приветства това предложение относно ЦКОДО, което се вписва в по-широкия контекст на доизграждането на банковия съюз и съюза на капиталовите пазари. В миналото Комитетът се обяви за голям поддръжник и защитник на тези два съюза ([4]).

3.2. По-конкретно тези предложения имат за цел по-нататъшното отслабване на връзката между банките и техните държави на произход. От началото на финансовата криза Комитетът се застъпва твърдо за такова отслабване и поради това приветства факта, че този въпрос се разглежда в настоящото предложение, като се има предвид и контекстът на намаляващо предлагане и едновременно с това нарастващо търсене на държавни облигации.

3.3. Като нов финансов инструмент ЦКОДО могат да допринесат за по-широкото и по-добро диверсифициране на експозициите на банките и други финансови институции към държавните облигации (sovereign bond holdings). Това несъмнено спомага за намаляване на рисковете във финансовия сектор.

3.4. Предложението представлява само рамка, която цели да улесни развитието на ЦКОДО чрез пазара, без да отива твърде далеч. Когато ефективното развитие бъде поето от пазара, това ще доведе до създаването на нов финансов инструмент и пазар за него. Комисията очертава възможното въздействие в два сценария ([5]). Ако бъдат създадени само ограничен обем ЦКОДО, въздействието се оценява на 100 млрд. евро; ако се възприеме по-широк подход, се очаква обем в размер на 1 500 млрд. евро и това ще окаже макро-икономическо значение.

3.5. Широкото разпространение на ЦКОДО може също така да доведе до по-добре интегрирани финансови пазар и по този начин ще допринесе за повишаването на финансовата стабилност и укрепването на финансовата система.

3.6. За Комитета е важно предложената благоприятстваща рамка да е ясна, действаща и ефективна при всички обстоятелства и да няма отрицателни или неблагоприятни последици. В допълнение на това и за да се повишат шансовете за успех, от голямо значение е един положителен подход на „пазарите“ и други важни заинтересовани страни. Те трябва да имат готовност да работят за превръщането на ЦКОДО в реалност.

3.7. Що се отнася до пазарите и представителите на държавите членки, в подготвителните консултации на заинтересованите страни те изразиха доста критично мнение. Например участниците на пазара изразиха различни възгледи относно жизнеспособността на ЦКОДО. Служителите, управляващи дълга, от своя страна смятат, че ЦКОДО няма да прекъснат връзката между банките и техните държави на произход, нито ще създадат нискорискови активи. А представители

([2]) Освен в изключителни случаи като неправилно използване на обозначението SBBS.
([3]) В този случай регулаторните изисквания ще бъдат по-високи.
([4]) Вж. ОВ C 81, 2.3.2018 г., стр. 117, ОВ C 237, 6.7.2018 г., стр. 46 и ОВС 177, 18.5.2016 г., стр. 21.
([5]) SWD(2018) 252 final, стр. 70.

на държавите членки напоследък изразиха мнения, че не виждат непосредствена необходимост от ЦКОДО ([6]). За Комитета остава безусловно необходимо провеждането на диалог и консултации със всички заинтересовани за съвместно намиране на конструктивни решения.

3.8. Без да се засягат отправените по-горе и по-долу бележки, в общи линии Комитетът приветства предложената регулаторна рамка за ЦКОДО, още повече че тя слага край на неизгодното третиране, на което са подложени понастоящем подобните инструменти, и се възприема сравнителен подход.

3.9. Комитетът подкрепя, наред с другото, и факта, че създаването и емитирането на ЦКОДО ще се извършва от дружества от частния сектор. Изглежда уместно, че емитентът трябва да бъде дружество със специална инвестиционна цел („ДСИЦ“), което не може да развива други дейности. Това прави нещата по-ясни за всички.

3.10. Задължителното включване на държавни облигации, емитирани в евро от всички държави членки на еврозоната в зависимост от тяхната икономическа тежест ([7]) води до разпространението и диверсификацията, посочени в параграф 3.3. Освен това включването на определени държавни облигации ги прави по-привлекателни за международните инвеститори. Това важи особено за държавните облигации на някои държави, които иначе се емитират на малки и по-слабо ликвидни пазари.

3.11. Предвид значението на представеното в предходния параграф задължително включване на държавните облигации на всички държави членки в зависимост от тяхното тегло, Комитетът поставя под въпрос понастоящем предвидената система за самосертифициране от страна на емитентите. Възниква въпросът дали не е целесъобразно да се предвиди по-строг и предварителен надзор от страна на ЕОЦКП.

3.12. Също така е важно, че при този нов инструмент не се предвижда споделяне на рисковете и загубите между държавите членки от еврозоната. Рисковете и загубите се поемат изцяло от инвеститорите в ЦКОДО.

3.13. Като емитиращи органи ДСИЦ емитират серия ценни книжа, които представляват вземания по постъпленията в базисния портфейл. Тези ценни книжа носят различен риск, като първостепенните траншове ([8]) би трябвало да носят най-ниския риск, а траншовете с най-нисък ранг — най-големия. Де факто това дава основание да се заключи, че първостепенните траншове могат да бъдат пуснати само на пазар, на който ще се намерят достатъчно инвеститори за траншовете с най-нисък ранг ([9]). В резултат на това всяка емисия има случаен и несигурен характер. Тази слабост подкопава евентуалния успех на ЦКОДО.

3.14. Освен това може да се постави въпросът дали ЦКОДО ще бъдат ефикасни и ефективни при всички обстоятелства. Каква ще бъде съдбата им в условията на повсеместна криза или криза в една или няколко държави членки? Това е важно, тъй като неотдавнашните събития отново показаха, че финансовите пазари реагират бързо на такива ситуации.

3.15. Освен това трябва се изясни какви ще бъдат последиците от създаването на пазар на ЦКОДО наред с вече съществуващия пазар за държавни облигации на отделните държави членки. При това възникват няколко въпроса. Например, ще бъдат ли налице достатъчно количества във всички обстоятелства? И какво ще стане, ако това не се случи? Създаването на допълнителен пазар ще доведе ли до фрагментиране и разпокъсаност?

3.16. Регулаторната рамка позволява също така спестители и потребители да могат да придобиват и притежават ЦКОДО ([10]). Тъй като тук става въпрос за особено сложни продукти, хората може да са склонни да ги отхвърлят но вероятно е необходим нюансиран подход и би трябвало да има забрана само за „траншовете с най-нисък ранг“, тъй като освен това те могат да носят големи рискове. Подходът по отношение на „първостепенните траншове“ би могъл да бъде различен, тъй като те носят малък риск и със сигурност могат да бъдат приравнявани към пряко притежавани държавни облигации от същите спестители и потребители. Комитетът призовава да бъде отделено повече внимание на този въпрос.

3.17. Накрая, Комитетът счита за напълно уместно, че за целите на прилагането на законодателството ЦКОДО се приравняват към националните и деноминираните в евро държавни облигации от еврозоната (експозициите към държавни дългови инструменти). Това трябва да позволи на инвеститори от финансовия сектор да инвестират в ЦКОДО при същите условия като при държавните облигации от еврозоната, въз основа на които те са обезпечени.

([6]) За повече подробности във връзка с тези опасения и бележки вж. точка 3 от Обяснителния меморандум към проекта за регламент (стр. 6).

([7]) Вж. член 4, параграф 2 от предложението за регламент, а за данни във връзка с икономическата тежест на съответните държави членки: https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/capital/html/index.en.html

([8]) Първостепенните траншове ще съставляват най-голямата част от емисията, траншовете с най-нисък ранг — най-малката.

([9]) В замяна на този по-висок риск траншовете с най-нисък ранг получават обикновено по-висока възвращаемост.

([10]) Вж. член 3, параграф 6 от проекта за регламент.

3.18. Като цяло и предвид гореизложеното Комитетът смята, че реализирането на ЦКОДО от концептуална гледна точка е привлекателна идея, но начинът по който тя е развита в предложенията създава смесена картина и повдига редица въпроси. Освен това критичните коментари и реакции на участниците на пазара и други важни заинтересовани страни не могат да останат без отговор. Като цяло обаче Комитетът споделя подхода на Комисията, че един „реален“ отговор на практика е възможен само чрез изпробване на концепцията на „действителните“ пазари.

Брюксел, 17 октомври 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програма „Фискалис“ за сътрудничество в областта на данъчното облагане“

[COM(2018) 443 final — 2018/0233 (COD)]

(2019/C 62/19)

Докладчик: **Krister ANDERSSON**

Консултация	Европейски парламент, 14.6.2018 г.
	Съвет на Европейския съюз, 4.7.2018 г.
Правно основание	член 114 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“
Приемане от секцията	3.10.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	17.10.2018 г.
Пленарна сесия №	538
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	194/2/0

1. **Заключения и препоръки**

1.1. ЕИСК приветства предложението на Комисията за регламент за нова програма „Фискалис“. Националните данъчни органи все още срещат проблеми поради недостатъчен капацитет и незадоволителна степен на сътрудничество и ЕИСК е съгласен, че е необходимо неотложно да се подобри функционирането на данъчната политика, включително административното сътрудничество и подкрепата за данъчните органи.

1.2. ЕИСК подкрепя мнението, че по-ефективното взаимодействие между данъчните органи е важно за съгласуваността и функционирането на единния пазар, както и че такава степен на сътрудничество и координация може да бъде постигната единствено на равнище ЕС.

1.3. ЕИСК изразява безпокойство, че предложеният бюджет от 270 млн. евро може да не е достатъчен предвид предложената от Комисията широкомащабна програма и бързия темп на цифровизацията. Затова препоръчва да се направи средносрочен преглед на адекватността на финансирането.

1.4. ЕИСК счита, че е важно да се вземе предвид развитието на цифровите технологии, и подкрепя целта на Комисията да гарантира съгласуването на европейските електронни системи с други значими дейности, свързани с електронното управление на равнище ЕС.

1.5. ЕИСК насърчава Комисията да работи съвместно с държавите членки по изготвянето на общ основен курс на обучение за данъчни органи с цел по-добро функциониране на единния пазар. ЕИСК счита, че такова съвместно образователно начинание би могло да доведе до създаването в бъдеще на данъчна академия на ЕС за данъчни органи.

1.6. Въз основа на резултатите от оценката на сегашната програма ЕИСК отбелязва, че като най-успешни инструменти се очертават съвместните ревизии, проектните групи, работните посещения и експертните екипи за сътрудничество в областта на ИТ, и настоятелно призовава Комисията да даде приоритет на тези действия в новата програма „Фискалис“.

1.7. ЕИСК приветства въвеждането на многогодишни работни програми, с цел да се намали административната тежест както за Комисията, така и за държавите членки.

1.8. ЕИСК счита, че е важно гражданското общество като цяло да получи активна роля в програмата „Фискалис“.

2. **Въведение и контекст**

2.1. Като част от пакета за следващата *многогодишна финансова рамка за 2021—2027 г.* ([1]), приет на 2 май 2017 г., Комисията публикува предложение за подновяване на финансовия ангажимент към програма „Фискалис“.

2.2. В предложението на Комисията се предвижда продължаване на сегашната програма „Фискалис 2020“, която беше създадена с Регламент (ЕС) № 1286/2013 на Европейския парламент и на Съвета и се изпълнява от Комисията в сътрудничество с държавите членки и участващите държави.

2.3. Предложението на Комисията има за цел да улесни прилагането на редица опростявания и корекции: 1) разширена употреба на еднократни суми/единични разходи; 2) опростяване на категоризацията по видове действия и намаляване на техния брой, за да се осигури повече гъвкавост; 3) подобряване на определението за общи и национални компоненти, за да се отрази по-добре същността на ИТ проектите и да се включат техните характеристики; и 4) възможност да се приемат многогодишни работни програми, за да се избегне административната тежест на ежегодната процедура на комитет.

2.4. Обхватът на програмата също се коригира, като в нея вече ще могат да участват държави членки, присъединяващи се държави, държави кандидатки и потенциални кандидатки, както и страните, обхванати от европейската политика за съседство, и трети държави, ако са изпълнени определени условия.

2.5. Комисията предлага бюджетът на програма „Фискалис“ за периода 2021—2027 г. да е в размер на 270 млн. евро, което представлява увеличение спрямо бюджета от 223,2 млн. евро за периода 2014—2020 г. Освен това по-голямата част от бюджетните средства ще бъдат изразходвани за дейности по изграждане на капацитет в областта на ИТ.

2.6. Общата цел на програмата е да се подпомогнат данъчните органи и данъчното облагане, за да се подобри функционирането на единния пазар, да се повиши конкурентоспособността на Съюза и да се защитят финансовите и икономическите интереси на Съюза и неговите държави членки.

2.7. Комисията счита, че програмата ще подпомогне данъчната политика и данъчните органи чрез дейности по изграждане на административен и информационнотехнологичен (ИТ) капацитет и оперативно сътрудничество, с цел да се осигури бърза и обща реакция на възникващите проблеми, като данъчните измами, укриването и избягването на данъци, цифровизацията и новите модели на стопанска дейност, като същевременно се предотврати излишната административна тежест за гражданите и предприятията при трансгранични сделки.

3. **Общи бележки**

3.1. ЕИСК приветства предложението на Комисията за регламент за нова програма „Фискалис“. Националните данъчни органи все още срещат проблеми поради недостатъчен капацитет и незадоволителна степен на сътрудничество както в рамките на ЕС, така и с трети държави, и ЕИСК е съгласен, че е необходимо неотложно да се подобри функционирането на данъчната политика, включително административното сътрудничество и подкрепата за данъчните органи.

3.2. ЕИСК подкрепя мнението, че по-ефективното взаимодействие между данъчните органи е важно за съгласуваността и функционирането на единния пазар, както и че такава степен на сътрудничество и координация може да бъде постигната единствено на равнище ЕС. ЕИСК счита също, че една рамка на Съюза би повишила процента на участие, а оттам и потенциала и конкурентоспособността на единния пазар.

3.3. ЕИСК е съгласен, че приемането на подход на равнище ЕС, който да е ориентиран към оказването на подкрепа на националните данъчни органи, би допринесло за предотвратяването на данъчните измами, укриването и избягването на данъци и за борбата с тях, и същевременно би намалило излишната административна тежест за гражданите и предприятията при трансгранични сделки. ЕИСК споделя мнението, че този подход ще подобри функционирането на единния пазар, ще повиши конкурентоспособността на Съюза и ще защити финансовите и икономическите интереси на Съюза и неговите държави членки.

3.4. ЕИСК изразява безпокойство, че предложеният бюджет от 270 млн. евро може да не е достатъчен предвид предложената от Комисията широкомащабна програма и бързия темп на цифровизацията. Затова препоръчва да се направи средносрочен преглед на адекватността на финансирането.

3.5. ЕИСК счита, че е важно да се вземе предвид развитието на цифровите технологии, и подкрепя целта на Комисията да гарантира съгласуването на европейските електронни системи с други значими дейности, свързани с електронното управление на равнище ЕС.

([1]) COM(2018) 321 final.

3.6. Въз основа на резултатите от оценката на сегашната програма ЕИСК отбелязва, че като най-успешни инструменти се очертават съвместните ревизии, проектните групи, работните посещения и експертните екипи за сътрудничество в областта на ИТ. Затова би искал в новата програма „Фискалис“ да се даде приоритет на тези действия.

3.7. ЕИСК насърчава Комисията да работи съвместно с държавите членки по изготвянето на общ основен курс на обучение за данъчни органи с цел по-добро функциониране на единния пазар. ЕИСК счита, че такова съвместно образователно начинание би могло да доведе до създаването в бъдеще на данъчна академия на ЕС за данъчни органи.

3.8. ЕИСК приветства въвеждането на многогодишни работни програми, с цел да се повиши ефективността на единния пазар и да се намали административната тежест както за Комисията, така и за държавите членки.

3.9. ЕИСК отчита факта, че към момента обменът на информация включва само изпращането на информация, без нейната обработка. ЕИСК счита, че за да се постигне задълбочено и успешно сътрудничество между държавите членки във връзка с изграждането на ИТ капацитет, трябва да се доразвие аспектът на обработка на информацията в рамките на информационния обмен.

3.10. ЕИСК счита, че е важно гражданското общество като цяло да получи активна роля в програмата „Фискалис“, за да даде своя принос и да следи напредъка в процеса на нейното изпълнение.

3.11. ЕИСК оценява положително нововъведения опростен и по-лесен за използване механизъм за приспособяване или разширяване на европейските електронни системи за сътрудничество с трети държави, които не участват в програмата, и с международни организации.

3.12. ЕИСК изразява задоволство, че предложението е съгласувано с други предложени програми за действие на ЕС, които имат сходни цели, като ограничаване на измамническото поведение, повишаване на ефективността на институциите и подкрепа за мерките за осигуряване на по-добро функциониране на единния пазар.

3.13. ЕИСК подкрепя идеята по-голямата част от предложения бюджет да се изразходва за дейности по изграждане на капацитет в областта на ИТ. ЕИСК е съгласен и с избора на ИТ архитектура, която не е напълно централизирана, а съчетава общи и национални компоненти. Въвеждането на европейски електронен модел, който се основава на националните предпочитания, изисквания и ограничения, ще улесни пропорционалното изграждане на оперативна съвместимост и взаимосвързаност в интерес на вътрешния пазар.

3.14. ЕИСК изтъква разпределянето на отговорностите между Комисията и държавите членки като важен принцип, чрез който се гарантират съвместно развитието и функционирането на европейските електронни системи. Този принцип ще улесни намирането на подходящо решение, съчетаващо по-цялостна европейска перспектива и това, което е приложимо и функционално за всяка държава членка, с надеждата така да се оптимизира сътрудничеството между участниците.

3.15. По-ефективното администриране ще е от полза не само за данъчните администрации. ЕИСК счита, че по-благоприятната данъчна среда ще облагодетелства и деловите кръгове в ЕС и ще даде тласък на растежа. Ако се намалят разходите за привеждане в съответствие и административната тежест, предприятията ще могат да се съсредоточат върху основните си дейности, създавайки растеж и работни места.

Брюксел, 17 октомври 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаването на Програмата за подкрепа на реформите“

(COM(2018) 391 final — 2018/0213 (COD)

(2019/C 62/20)

Докладчик: **Petr ZAHRADNÍK**

Консултация	Европейски парламент, 14.6.2018 г.
	Съвет на Европейския съюз, 27.6.2018 г.
Правно основание	Член 175, параграф 3 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“
Приемане от секцията	3.10.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	17.10.2018 г.
Пленарна сесия №	538
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	194/3/7

1. **Заключения и препоръки**

1.1. ЕИСК одобрява и подкрепя основанията за създаването на Програмата за подкрепа на реформите, чиято цел е да насърчи държавите членки да осъществят значителни структурни реформи, да планира структурните реформи като глобални действия и да служи като допълнителен инструмент за осъществяването им на доброволна основа. ЕИСК предлага при провеждане на структурните реформи, подкрепени от програмата, тяхното въздействие и социални последици да се следят и на равнището на държавите членки.

1.2. ЕИСК се застъпва за силна връзка между Програмата за подкрепа на реформите и европейския семестър. В същото време изразява убеждението си, че успехът на структурните реформи ще се прояви в средносрочен план и по отношение на развитието на икономическото сближаване в рамките на ЕС. ЕИСК е на мнение, че връзката между Програмата за подкрепа на реформите и европейския семестър може да бъде още по-силна и по-пряка, отколкото е предвидено в предложението за регламент.

1.3. ЕИСК счита, че за успешното стартиране на Програмата за подкрепа на реформите и за постигане на очакваните ползи би било разумно да се даде още по-добър отговор на някои нерешени въпроси, за които Европейската комисия не е представила напълно еднозначно обяснение.

1.4. В духа на новата концепция за многогодишната финансова рамка на ЕС за периода 2021—2027 г., която предполага постигането на значителни полезни взаимодействия между различните глави, ЕИСК счита, че е необходимо да се доуточнят възможностите на програмата, за да се получат на практика тези взаимодействия. ЕИСК би приветствал разработването на практическо ръководство за бенефициерите, което да им позволи по-лесно да се ориентират сред възможностите от реципрочни комбинации с други глави на бъдещата многогодишна финансова рамка, особено като се има предвид, че това е съвсем нов елемент от функционирането ѝ. В контекста на търсеното укрепване на полезните взаимодействия ЕИСК препоръчва да се предвиди възможността за пряко свързване на средствата по програмата със съответната оперативна програма в рамките на политиката на сближаване.

1.5. ЕИСК препоръчва освен това да се изяснят и доуточнят начините за оценка на успеха на реформите (и следователно условията за реалното отпускане на финансови средства в рамките на програмата). Същевременно ЕИСК счита, че именно по отношение на постигането на съгласие по съдържанието на програмите за реформи между визията на Европейската комисия и тази на държавите членки организираното гражданско общество може да играе много активна роля. В този контекст ЕИСК приветства предвидената тясна връзка между програмата и националните програми за реформи. В това отношение ЕИСК препоръчва да се осъществи внимателно проследяване на планирането на реформите във времето и ефективно да се противодейства на потенциалния морален риск. ЕИСК смята, че е много желателно да се създаде платформа за сътрудничество между държавите членки по въпросите, свързани с вида и естеството на структурните реформи.

1.6. ЕИСК е на мнение, че структурни реформи са необходими не само на равнището на отделните държави членки, но и на равнището на ЕС като цяло, тъй като тези реформи имат трансгранично, а в много случаи дори общоевропейско въздействие. Тъй като програмата е замислена да се управлява централно, ЕИСК изразява съжаление, че не е възможно да се използва по-специално за проекти от структурно естество, които са от значение за цяла Европа, и препоръчва програмата да се разшири така, че да включи този вид реформи.

1.7. ЕИСК не е напълно убеден, че методът на изплащане на помощта впоследствие (като се има предвид, че разликата във времето може да бъде от няколко години след прилагането на мярката за реформи) може да мотивира достатъчно дадена държава членка да обмисли възможността за провеждане на структурни реформи.

2. **Общ контекст на предложението и основни факти**

2.1. Една от най-значимите пречки от дългосрочен характер пред по-силния и убедителен икономически растеж в ЕС е наличието на редица слабости и структурни дисбаланси, които могат да бъдат преодолени чрез стриктното осъществяване на структурни реформи ([1]). Неотдавнашната икономическа криза даде възможност някои от тях да се очертаят още по-ясно. В същото време тя позволи да се определи критерий за оценяване на успеха на осъществените реформи. За да се гарантира успехът на програмата, е полезно да се извлекат поуки от реформите, които са се оказали неуспешни или лошо подготвени, с тежки икономически и социални последици, и да се избягва повторението на подобни практики в бъдеще.

2.2. Структурните реформи включват мерки в областта на икономическата политика, които задават в дългосрочен план основните параметри на икономическата структура и на свързаните с нея институционална и правна рамка. Сред тях са както премахването на съществуващите пречки пред изпълнението, така и въвеждането на изцяло нови елементи на инструментите на икономическата политика, които отразяват тенденциите на настоящото и бъдещото развитие. Видът на структурните реформи и необходимостта от тях са различни в отделните държави — членки на ЕС ([2]).

2.3. Обезпечена с много по-голям обем финансови средства и значително разширено и уточнено приложно поле на подкрепа, предложената Програма за подкрепа на реформите представлява продължение на инструмента на Програмата за подкрепа на структурните реформи, осъществявана от 2017 г. насам главно под формата на техническа помощ ([3]).

2.4. Програмата за подкрепа на реформите може да се разглежда като ключов принос на бюджета на ЕС, в духа на внесените в него промени, чиято цел е да осигури европейска добавена стойност, по-голяма гъвкавост, полезни взаимодействия между различните глави и опростяване на процедурите. Това участие следва да се прояви под формата на засилена инвестиционна дейност в дългосрочен план, като се има предвид, че процесът на европейския семестър трябва да бъде тест и ориентир за оценка на адекватността на структурните реформи ([4]).

2.5. Следователно изглежда е необходимо Програмата за подкрепа на реформите да не се разглежда изолирано, а като нов елемент от сложната мозайка от инструменти на бъдещия бюджет на ЕС, с които тя трябва да установи висока степен на полезно взаимодействие, особено с политиката на сближаване и Европейската функция за стабилизиране на инвестициите.

2.6. Освен това тази програма беше обявена по време на представянето през декември 2017 г. на нови бюджетни инструменти за стабилна еврозона в правната уредба на ЕС. В предложението за регламент обаче държавите — членки на еврозоната, не са облагодетелствани спрямо тези, които не членуват в нея, въпреки че програмата следва да бъде един от вариантите за компромисно решение по отношение на създаването на отделен бюджет за еврозоната.

([1]) В своите становища ЕИСК приема за отправна точка определението за структурни реформи, формулирано в становището относно „Завършване на Икономическия и паричен съюз — Предложенията за следващия европейски законодателен мандат“ (ОВ C 451, 16.12.2014 г., стр. 10).

([2]) За описание на връзката между структурните реформи и другите елементи на икономическата политика в контекста на ЕС вж. становищата на ЕИСК относно „Икономическата политика на еврозоната (2017 г.)“ (допълнение към становище), ОВ C 81, 2.3.2018 г., стр. 216, и относно „Икономическата политика на еврозоната (2017 г.)“ (ОВ C 173, 31.5.2017 г., стр. 33).

([3]) Вж. становището на ЕИСК относно „Подкрепа за структурните реформи в държавите членки“, прието на 14 март 2018 г. (ОВ C 237, 6.7.2018 г., стр. 53).

([4]) Вж. становището на ЕИСК относно „Финансите на ЕС до 2025 г.“ (ОВ C 81, 2.3.2018 г., стр. 131).

2.7. Програмата за подкрепа на реформите разполага с три инструмента, а именно:

— инструмент за осъществяване на реформи, под формата на инструмент за финансова подкрепа (с отпуснати 22 млрд. евро),

— инструмент за техническа подкрепа (като продължение на Програмата за подкрепа на структурните реформи, чийто бюджет е в размер на 840 милиона евро),

— механизъм за сближаване за държавите, които не са част от еврозоната (2,16 млрд. евро).

2.8. Основната цел на програмата е да подкрепи правителствата и публичния сектор в държавите членки в усилията им за разработване и провеждане на структурни реформи. Тя трябва да допринесе за устойчивия растеж на икономиката на ЕС и за осъществяването на Европейския стълб на социалните права.

3. **Общи бележки**

3.1. ЕИСК е на мнение, че мотивите за предложението за създаване на програма за подпомагане на инвестициите са основателни и че в съответствие с тях се очаква осъществяването на програмата на практика да донесе ползи. В същото време обаче ЕИСК счита, че предложението повдига редица въпроси, на които не е отговорено и които не са напълно изяснени, и че е изключително важно да се дадат убедителни и еднозначни отговори на тези въпроси преди да започне осъществяването на програмата на практика.

3.2. ЕИСК изисква да бъдат представени по по-конкретен и красноречив начин ситуациите, в които се проявяват потенциалните полезни взаимодействия, например с политиката на сближаване, които се посочват както в предложението за регламент относно многогодишната финансова рамка, така и в предложението за регламент за определяне на общоприложими разпоредби за седем фонда.

3.3. Често се разбира дали дадена мярка за реформа е била полезна или неуспешна едва след определен период от време, който лесно може да надхвърли както тригодишния период за прилагане на реформата, така и петгодишния ѝ срок на продължителност. ЕИСК си задава въпроса по какъв начин ще се оценява успехът на реформите, за които се приема, че могат да се ползват от подкрепа, но резултатът от които е вероятно да се прояви в твърде далечна перспектива. В този контекст ЕИСК си задава и въпроса как ще бъде уреден евентуален спор между Комисията и държава членка относно определянето на това дали дадено предложение за реформа е разумно и дали проведената реформа е успешна. В този контекст ЕИСК препоръчва създаването на платформа за сътрудничество между държавите членки по въпросите, свързани с естеството на структурните реформи.

3.4. ЕИСК счита, че организираното гражданско общество би могло да допринесе значително за постигането на консенсус между Комисията и държавите членки относно вида на реформите, тъй като в много отношения то е безпристрастно и може да предостави обективно и компетентно становище, а и представлява мост за предотвратяване и евентуално решаване на възможни конфликти.

3.5. ЕИСК отбелязва обявената взаимовръзка с процеса на европейския семестър, но счита, че тя би могла да бъде още по-непосредствена. Що се отнася до инструмента за осъществяване на реформи, тази взаимовръзка би могла да се прояви например при разпределянето на средствата. ЕИСК отбелязва, че единственият критерий в това отношение е броят на населението на съответната държава членка. Той обаче препоръчва да се обмисли възможността за използване на матрица с множество критерии, която да отчита степента на необходимост от извършване на структурни реформи в условията на съответната държава членка.

3.6. В предложението за регламент се посочва, че Европейската комисия се стреми да гарантира, че дейностите в рамките на програмата допълват други програми в рамките на бъдещия бюджет на ЕС. ЕИСК препоръчва да се изготви ръководство, в което да се обяснява по-подробно начина, по който се постига това допълване, тъй като счита, че то е много важен аспект за постигане на полезни взаимодействия в рамките на финансирането на ЕС. Особено важно е да има такова допълване с общоприложимите разпоредби за седем фонда (и на първо място с инструментите на политиката на сближаване), като се има предвид, че е необходима съгласуваност при определянето на благоприятстващите условия (ЕИСК препоръчва програмата да се фокусира основно върху прилагането им в рамките на усилията за реформа).

3.7. ЕИСК горещо приветства предложените съгласуваност и взаимовръзка между програмата и националните програми за реформи, които държавите членки изготвят като част от задълженията си, произтичащи от европейския семестър, и които представят на Европейската комисия.

3.8. ЕИСК изразява съжаление, че предложението за програма предвижда структурните реформи да бъдат свързани изключително с конкретните потребности на държавите членки и че не предвижда структурни реформи с трансграничен и дори общоевропейски мащаб, още повече че по замисъл програмата се управлява централно. Тъй като тази програма изисква изключително висока степен на взаимодействие от страна на държавите членки (които осигуряват *de facto* практическото изпълнение), възниква въпросът защо програмата е замислена като управлявана централно, а не като програма, изпълнявана в съответствие с условията на споделеното управление.

3.9. ЕИСК изразява съгласие със списъка на дейностите и ангажиментите за реформи (член 6 от предложението) и го приветства като напълно представителна отправна точка за избор на мярката, която е подходяща за преобладаващите в държавата членка конкретни условия. В този контекст обаче ЕИСК препоръчва да се определи какво се разбира под структурна реформа за целите на програмата ([5]), най-вече за да се избегне излишно дублиране на съдържанието ѝ с действията за реформи, подкрепяни от други глави на бюджета на ЕС.

3.10. ЕИСК изразява съгласие със списъка на критериите, които държавата членка трябва да изпълни в рамките на програмата, за да бъдат признати ангажиментите ѝ за реформи (член 11 от предложението).

3.11. ЕИСК обаче изразява съмнение дали програмата представлява истински стимул за провеждане на структурни реформи. Съмненията му се основават на факта, че помощта може да бъде изплатена дори три години след съобщаването на решението, едва след като бъде изпълнен ангажиментът за реформи. ЕИСК е на мнение, че изплащането на помощта еднократно и впоследствие, след относително дълъг период от започването на дейностите за реформи, не представлява силно мотивиращ инструмент.

4. **Конкретни бележки**

4.1. Като се има предвид, че финансирането на подкрепата в рамките на програмата не е свързано с тежестта, която пораждат и изискват предложените реформи, ЕИСК изтъква необходимостта одобряването на ангажиментите за реформи и окончателната оценка на структурните реформи да бъдат много внимателно следени от експерти от гледна точка на спазването на условията на макроикономическа и фискална дисциплина.

4.2. ЕИСК призовава за обяснение на тезата, изложена в предложението, според която програмата трябва да компенсира високите политически разходи, които се проявяват в краткосрочен план при някои структурни реформи, и да премахне пречките, свързани с тези реформи.

4.3. ЕИСК препоръчва да се предвидят по-подробни и недвусмислени правила за целите на оценката на промените в реформите (член 13 от предложението).

4.4. ЕИСК препоръчва да се обърне внимание на планирането на реформите във времето, така че тяхното осъществяване да бъде съобразено своевременно с получаването на подкрепата, предоставяна от програмата, както и със свързания с това морален риск. ЕИСК препоръчва да се обърне внимание и на това, че е възможно в рамките на програмата да се подкрепят вече започнати реформи.

4.5. Предложението за регламент дава възможност част от средствата, предназначени например за политиката на сближаване, да бъдат прехвърлени към програмата. ЕИСК препоръчва да се предвиди възможността за прехвърляне или дори сливане в обратната посока, при което средствата на програмата да могат да бъдат пряко свързани с оперативните програми в рамките на политиката на сближаване.

4.6. Що се отнася до инструмента за техническа подкрепа, ЕИСК приветства пряката приемственост с Програмата за подкрепа на структурните реформи и използването на възможността за адаптиране на подкрепата за усилията за структурна реформа (за разлика от, например, техническата помощ в рамките на политиката на сближаване).

4.7. Що се отнася до механизма за сближаване, ЕИСК подчертава, че някои държави — членки на ЕС, които не принадлежат към еврозоната, са по-добре подготвени в структурно отношение да влязат в нея от някои от нейните членове. Основната пречка, с която се сблъскват тези държави, не е от икономически характер (често те имат по-висок растеж на БВП, съчетан с висока степен на реална конвергенция, отлична бюджетна дисциплина, излишък по външния баланс или нисък процент на безработица), а от политически (върху който механизмът за сближаване не може да влияе).

([5]) Вж. новото становище относно „Икономическата политика на еврозоната (2017 г.)“ (допълнение към становище) (ОВ C 81, 2.3.2018 г., стр. 216), и относно „Икономическата политика на еврозоната (2017 г.)“ (ОВ C 173, 31.5.2017 г., стр. 33).

4.8. Що се отнася до механизма за сближаване, ЕИСК призовава да бъде обяснено по-точно дали ангажиментът за реформи в рамките този механизъм се различава по един или друг начин от този в рамките на инструмента за осъществяване на реформи.

Брюксел, 17 октомври 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаването на Европейска функция за стабилизиране на инвестициите“

(COM(2018) 387 final — 2018/0212 (COD)

(2019/C 62/21)

Докладчик: **Philip VON BROCKDORFF**

Съдокладчик: **Michael SMYTH**

Консултации	Европейски парламент, 11.6.2018 г.
	Съвет, 25.6.2018 г.
Правно основание	член 175, параграф 3 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“
Приемане от секцията	3.10.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	17.10.2018 г.
Пленарна сесия №	538
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	196/2/4

1. **Заключения и препоръки**

1.1. ЕИСК отбелязва, че при настоящото равнище на политическа и социална интеграция, голям федерален бюджет в еврозоната е нереалистичен. Независимо от това целта на предложената Европейска функция за стабилизиране на инвестициите (ЕФСИ) е укрепване на националните фискални политики по отношение на асиметричните сътресения. ЕИСК счита, че това е крачка към по-тясна интеграция в еврозоната и евентуално опит за насърчаване на държавите членки извън еврозоната да се присъединят към единната валута.

1.2. ЕИСК разбира, че ЕФСИ се различава от Европейския механизъм за стабилност (ЕМС), който по време на финансовата криза се разви като фонд за подпомагане. Необходимо е обаче да се направи ясно разграничение между двата фонда. ЕФСИ е с много по-ограничен обхват и ЕИСК има опасения във връзка с размера на фонда, в случай че две или повече държави членки бъдат засегнати от асиметрични сътресения.

1.3. Предоставените от ЕФСИ заеми биха дали известен тласък на публичните инвестиции по време на асиметрични сътресения. ЕИСК предупреждава, че не може да се очаква незабавно въздействие. Икономическото възстановяване ще отнеме време и положителните ефекти вероятно ще бъдат усетени в средносрочен и дългосрочен план.

1.4. ЕИСК отбелязва, че ако безработицата е единственият критерий за активиране на подпомагането, това може да доведе до известни недостатъци по отношение на навременността на функцията за стабилизиране. Поради това ЕИСК предлага други допълващи показатели, които обикновено предшестват безработицата, по отношение на предвиждането на предстоящо голямо сътресение, така че да може да се задейства един първоначален размер на подпомагане преди „голямото“ сътресение да бъде изцяло прехвърлено към показателя за безработица.

1.5. Като се има предвид, че Европейската функция за стабилизиране на инвестициите (ЕФСИ) не се счита за „допълваща“ другите финансови инструменти, по-специално Механизма за подкрепа на платежния баланс и Европейския механизъм за финансово стабилизиране (ЕМФС), ЕИСК е на мнение, че нейното използване би намалило общия капацитет за отпускане на заеми. Поради това Европейската комисия има задължението постоянно да балансира неизвършени плащания от страна на съответните държави членки, както и условните пасиви.

1.6. ЕИСК не се обявява против надзор от страна на Комисията върху заемите, предоставени по линия на ЕФСИ, за финансиране на публични инвестиции. На съответните държави членки обаче следва да бъде позволена достатъчна свобода на действие при определянето на вида на необходимите инвестиции. Във връзка с това ЕИСК настоява за постигане на баланс между надзора от Комисията, от една страна, и свободата на действие на съответната държава членка относно публичните разходи, от друга.

1.7. ЕИСК настоятелно призовава Комисията да проучи как един застрахователен механизъм за макроикономическо стабилизиране би могъл да функционира в целия ЕС. ЕИСК счита, че една добре обмислена застрахователна схема за целия ЕС, която да действа като автоматичен стабилизатор при макроикономически сътресения, би била много по-ефективна от предложената ЕФСИ. Ако междувременно ЕС бъде засегнат от друга финансова и икономическа криза, ЕИСК препоръчва координиран подход за разгръщане на всички целесъобразни финансови инструменти, включително ЕФСИ.

2. **Общи бележки**

2.1. За предстоящата многогодишна финансова рамка Европейската комисия предлага Европейска функция за стабилизиране на инвестициите (ЕФСИ), чиято обща цел е укрепването на Икономическия и паричен съюз чрез обвързване на еврозоната с дългосрочния бюджет на Съюза. ЕФСИ ще бъде под формата на заеми „бек-ту-бек“ до максимум 30 милиарда евро, гарантирани от бюджета на ЕС, заедно с лихвена субсидия за покриване на разходите по заема.

2.2. Субсидията ще се финансира от вноски от държавите членки, съответстващи на дела на паричния доход, разпределен на техните национални централни банки от ЕЦБ (концепция, известна като „сеньораж“), събирани посредством Фонда за подпомагане на стабилизирането (ФПС). Ще бъде сключено междуправителствено споразумение, за да се определи изчисляването на финансовия принос на държавите членки и правилата за прехвърлянето на вноските.

2.3. Размерът на заема, който отговаряща на изискванията държава членка ще може да вземе, ще се определя по формула, използваща редица критерии, сред които:

i) максималния размер на допустимите публични инвестиции, които ЕФСИ може да подпомогне;

ii) повишаването на безработицата; както и

iii) прагово равнище, определено като процента на безработицата на тримесечие на национално равнище, нараснал с над един процентен пункт в сравнение с равнището на безработица, наблюдавано през същото тримесечие на предходната година.

Комисията обаче може да увеличи размера на заема по линия на ЕФСИ до максималния размер на допустимите публични инвестиции, които ЕФСИ може да подпомогне, в случай на особено големи асиметрични сътресения, понесени от съответните държави членки.

2.4. Предложеният регламент по същество се основава на основните принципи на солидарност на равнището на ЕС и отговорност от страна на отделните държави членки. ЕФСИ беше спомената в изказването на председателя на Европейската комисия за състоянието на Съюза през 2017 г. ([1]), доклада на петимата председатели от юни 2015 г. ([2]), документа за размисъл относно задълбочаването на Икономическия и паричен съюз от май 2017 г. ([3]) и становището на Комисията относно по-нататъшното задълбочаване на Икономическия и паричен съюз от декември 2017 г. ([4]).

2.5. Във връзка с ЕФСИ Комисията предлага и Програма за подкрепа на реформите (ППР), насочена към предоставяне на подкрепа при необходимост за икономически реформи във всички държави членки. ППР ще се състои от три компонента: обусловен от реформите механизъм, техническа подкрепа и механизъм за сближаване в помощ на държавите извън еврозоната да се присъединят към еврото. ЕИСК изготвя отделно становище по този въпрос.

2.6. ЕФСИ има две основни цели:

i) да помогне за стабилизирането на публичните инвестиции по време на асиметрични сътресения, причинени от промяна на икономическите условия, отразяващи се на държавите членки по различен начин. Както показа финансовата криза, поддържането на стабилността на публичните инвестиции по време на криза е огромно предизвикателство за държавите, които споделят обща парична единица като държавите от еврозоната; както и

ii) да подпомогне икономическото възстановяване по време на икономически сътресения в еврозоната, както и в държавите членки, които участват в Европейския валутен механизъм (ERM II) и повече не могат да използват своята парична политика като лост за приспособяване в случай на сътресения.

([1]) Писмо за намеренията до председателя Антонио Таяни и до министър-председателя Юри Ратас, Жан-Клод Юнкер, Европейски съюз, 13 септември 2017 г.
([2]) Доклад на петимата председатели: „Завършване на европейския икономически и паричен съюз“, 22 юни 2015 г.
([3]) COM(2017) 291 final.
([4]) COM(2017) 821 final.

2.7. Важно е да не се забравя, че настоящата рамка на икономическата политика на еврозоната все още не е завършена. Докато паричната политика е централизирана, националните фискални политики остават децентрализирани и това разделение може да породи голяма тежест за държавите членки, засегнати от асиметрично сътресение, както показаха последиците от финансовата криза.

2.8. Следователно ЕФСИ е предназначена да допълва националните автоматични стабилизатори, когато тези автоматични стабилизатори — проектирани да компенсират колебанията в стопанската дейност на дадена държава членка и да се задействат автоматично, без изрична намеса на правителството — може да се окажат неефективни. На теория ЕФСИ би могла да има смекчаващ ефект предимно при вътрешно икономически сътресения, като по този начин помогне за възстановяването на икономиката. ЕФСИ би могла да помогне и за намаляване на риска от разпространение в други държави членки.

2.9. Когато са изправени пред криза, държавите членки могат да загубят достъпа си до финансовите пазари. В такъв случай инструментариумът, с който разполагат засегнатите държави членки, включва Европейския механизъм за стабилност (ЕМС) или програмата за подкрепа на платежния баланс (ППБ). Понастоящем обаче не съществува механизъм за подпомагане на дадена държава членка, ако тя преживява асиметрично сътресение, без задължително да изгуби достъпа си до капиталовите пазари. Поради това целта на ЕФСИ е да запълни този пропуск чрез предоставяне на заеми на съответните държави членки.

2.10. За да засили ефективността на предложения механизъм, Европейската комисия предлага при измерването на асиметричните сътресения да се използва „механизъм за задействане при удвояване на безработицата“. Той се задейства, когато безработицата на национално равнище надхвърли нивото, което би могло да се счита за „нормално“, и се възприема като значим показател за въздействието на големи асиметрични сътресения в конкретна държава членка.

2.11. При отпускането на заеми на държавите членки, засегнати от икономически сътресения, механизмът предполага, че макроикономическите и фискалните политики са били приложени в съответствие с Пакта за стабилност и растеж (ПСР), който представлява набор от правила, разработени с цел да се гарантира, че държавите в Европейския съюз се стремят към стабилни фискални политики и координират своите фискални политики, както и в съответствие с процедурата при макроикономически дисбаланси. Целта на процедурата при макроикономически дисбаланси е да се определи, предотврати и избегне възникването на потенциално вредни макроикономически дисбаланси, които биха могли да окажат отрицателно въздействие върху икономическата стабилност в конкретна държава членка, еврозоната или ЕС като цяло.

2.12. С течение на времето ЕФСИ може да се допълва (чрез ФПС) от допълнителни финансови ресурси, извън бюджета на ЕС, евентуално от следните източници: ЕМС (бъдещия Европейски валутен фонд) и доброволна застрахователна схема, която да бъде създадена от държавите членки.

3. **Общи бележки**

3.1. ЕИСК отбелязва, че при настоящото равнище на политическа и социална интеграция, голям федерален бюджет в еврозоната е нереалистичен. ЕИСК систематично подкрепя Комисията в усилията ѝ да постигне напредък и да завърши изграждането на Икономическия и паричен съюз (ИПС) ([5]). Същевременно Комитетът често е изтъквал загрижеността си относно продължаващата липса на политическа ангажираност от страна на държавите членки, която е от ключово значение за завършването на изграждането на ИПС ([6]). Това като че ли е отразено в предложенията за ЕФСИ, които представляват нещо като временно решение. Следователно се запазва разделението между централизирана парична политика и национални фискални политики. Положителната страна на предложението е, че целта на ЕФСИ е да се засили стабилизиращата способност на националните фискални политики по отношение на асиметричните сътресения, като същевременно се постигне дългосрочна устойчивост. Във връзка с това ЕИСК разглежда предложението като крачка към донякъде по-тясна интеграция в еврозоната и евентуално като опит за насърчаване на държавите членки извън еврозоната да се присъединят към единната валута.

3.2. Предложеният механизъм предполага придържане към Пакта за стабилност и растеж, което включва добро бюджетно планиране и стабилна макроикономическа политика. ЕИСК разглежда това като опит за сближаване във фискално и парично отношение, като се гарантира, че държавите членки се придържат към критериите за допустимост, което предполага добро бюджетно планиране и стабилна макроикономическа политика. Това предполага и че ЕФСИ ще бъде на разположение само на държавите членки, които се придържат към Пакта за стабилност и растеж, и следователно на държавите членки, които вече са провели структурни реформи и бюджетни корекции. Това условие би могло да послужи за мотивация на държавите членки да се придържат изцяло към Пакта за стабилност и растеж и да се разсеят страховете във връзка с поемането на разходите от държави членки, които са в процес на извършване на структурни реформи и бюджетни корекции.

3.3. Следователно ЕФСИ ще доведе до „липса на постоянни трансфери“ между държавите членки от еврозоната, като правителствата могат да бъдат подпомагани само ако са спазвали основните бюджетни правила на ЕС през преходните две години. ЕИСК отбелязва обаче, че ЕФСИ е предназначена **само** за държави членки с добро бюджетно планиране и стабилни макроикономически политики и че всеки заем ще бъде предоставен при извънредни обстоятелства и когато асиметричните

([5]) Вж. например становището на ЕИСК относно „Икономическата политика на еврозоната“ (ОВ C 173, 31.5.2017 г., стр. 33) и становището на ЕИСК относно „Задълбочаване на ИПС до 2025 г.“ (ОВ C 81, 2.3.2018 г. стр. 124).

([6]) Вж. например становището на ЕИСК относно „Пакет за Икономическия и паричен съюз“ (ОВ C 262, 25.7.2018 г., стр. 28).

сътресения се проявяват под формата на безработица с нива над нормалните. Въпреки това, признавайки значението на пазарната и фискалната дисциплина, ЕИСК е съгласен с целта на функцията за стабилизиране и потвърждава, че това е първата стъпка към една по-развита функция за стабилизиране.

3.4. ЕИСК разбира, че Комисията не би могла да предостави окончателен списък на асиметричните сътресения, които може да включват, наред с другото, криза на ликвидността. ЕИСК счита, че подходящият отговор на криза с ликвидността е не ЕФСИ, а програмата за окончателни парични трансакции (ОПТ) на Европейската централна банка, при положение че държавата членка участва в програмата за Европейския механизъм за стабилност (ЕМС). ЕИСК счита, че би било неудачно да се изготви изчерпателен списък на асиметричните сътресения и въз основа на макроикономическите симулации на Комисията, основани на предишни данни, е спокоен за ефективността на функцията за стабилност като механизъм за предотвратяване на кризи.

3.5. ЕИСК разбира, че ЕФСИ се различава от Европейския механизъм за стабилност (ЕМС), който по време на финансовата криза се разви като фонд за подпомагане. ЕМС се свързва по-стриктно със спасителна програма, характерна с по-тежките си условия, която разполага с кредитен капацитет от 500 милиарда евро и може да се използва от държавите членки, загубили способността си да вземат заеми на капиталовите пазари.

3.6. Поради това е необходимо да се направи ясно разграничение между двата фонда. ЕФСИ е много по-ограничена по обхват и въпреки че е предназначена за всякакви по размер държави членки, ЕИСК счита, че с предложения фонд от 30 милиарда евро би била по-подходяща за по-малките държави членки от еврозоната и извън нея. Затова ЕИСК изразява опасения във връзка с размера на фонда, в случай че две или повече държави членки бъдат засегнати от асиметрични сътресения. Следователно предложената ЕФСИ не може да се счита за окончателно решение за държавите членки, изправени пред еднократни проблеми, като например екологично бедствие, енергийна криза или локализирана банкова криза.

4. **Специфични бележки**

4.1. ЕИСК признава, че при прилагането на формулата за определяне на размера на заема за отговарящите на изискванията държави членки (държавите членки от еврозоната и държавите, стремящи се към членство в Европейския валутен механизъм), заемите ще осигурят известно увеличаване на публичните инвестиции (като се приеме, че това са качествени инвестиции) по време на асиметрични сътресения, но не може да се очаква незабавно въздействие. Икономическото възстановяване ще отнеме време и положителните ефекти вероятно ще бъдат усетени в средносрочен и дългосрочен план. Поради това предложението трябва да бъде по-реалистично по отношение на планираните цели и възможните резултати от ЕФСИ.

4.2. ЕИСК отбелязва, че ако безработицата е единственият критерий за активиране на подпомагането, това може да доведе до известни недостатъци по отношение на навременността на функцията за стабилизиране. Добре е да се обмислят и други допълващи показатели, които обикновено предшестват безработицата, по отношение на предвиждането на предстоящо голямо сътресение, така че да може да се задейства един първоначален размер на подпомагане преди „голямото“ сътресение да бъде изцяло прехвърлено към показателя за безработица. След като безработицата се е повишила значително, вече може да е била нанесена икономическа вреда на производителния капацитет на икономиката. Например икономика, която понася рязък спад на износа на стоки и услуги, не е задължително да понесе успоредно повишаване на безработицата.

4.3. Следователно би било ценно да има инструмент, който да може да бъде активиран преди симптомите напълно да се прехвърлят върху пазара на труда. С други думи е необходимо да се допълни критерият за безработицата с набор от показатели за ранно предупреждение, които могат да включват промяната в износа на стоки и услуги, промяната в равнището на складовите наличности и други водещи показатели, които ясно показват наличието на икономическо сътресение. По този начин предложената функция за стабилизиране би била много по-навременна и ефективна.

4.4. Освен това средното равнище на безработица за период от 15 години, което трябва да е надвишено, за да отговаря дадена държава членка на условията за подпомагане, може да работи срещу държавите, успели да намалят структурната безработица. Би било по-подходящо да се постави по-кратък срок от може би пет години.

4.5. ЕИСК отбелязва, че както е предложено, на ЕФСИ ще бъде позволено да заема парични средства на капиталовите пазари и да отпуска заеми на държавите членки, като лихвата се субсидира за покриване на разходите по заемите. Както беше заявено по-рано, субсидията ще бъде финансирана въз основа на т.нар „сеньораж“ и събирана чрез национални вноски във ФПС. ЕИСК счита, че държавите членки трябва да заявят своите политически и финансови ангажименти предварително.

4.6. Предвид това, че ЕФСИ не се счита за „допълваща“ съществуващите инструменти, общата стойност на заемите, които са на разположение за механизма за ППБ, Европейския механизъм за финансово стабилизиране (ЕМФС) и самата ЕФСИ, могат да бъдат ограничени от „единен“ лимит. Поне на теория един нов механизъм като този ще намали ефективно кредитния капацитет на ЕМФС с 30 милиарда евро, които се предлагат за ЕФСИ. Поради това Европейската комисия има задължението постоянно да балансира неизвършени плащания от страна на съответните държави членки, както и условните пасиви.

4.7. ЕИСК счита, че ЕФСИ и ЕМФС имат донякъде сходен обхват. И двата фонда са предназначени да предоставят финансова подкрепа на държавите членки. От друга страна, тъй като ЕФСИ и ЕМФС имат отделни условия за допустимост, ЕИСК счита, че условията на ЕМФС ще продължат да се прилагат, което донякъде ще намали ефективността на ЕФСИ.

4.8. ЕИСК обръща внимание на субсидирането на лихвите, от което ще се възползват съответните държави членки. В случай на криза, при равни други условия, ефектът на тази лихвена субсидия може да бъде потенциално повишаване на разходите за лихвените плащания поради рисковете, създавани от държава членка, изправена пред криза. Това от своя страна ще окаже отрицателно въздействие върху публичните финанси на съответната държава членка. Ефективността на качествените публични инвестиции, а оттам и на самата ЕФСИ, следователно е от съществено значение за намаляване на всички пазарни рискове, които засягат съответната държава членка и нейните разходи за получаване на заеми в средносрочен и дългосрочен план.

4.9. ЕИСК обръща внимание на надзора на публичните инвестиции от страна на Комисията, на който ще подлежи съответната държава членка, както се изисква от предложението. ЕИСК не се обявява срещу това по принцип, но счита, че на съответната държава членка следва да бъде позволена достатъчна свобода на действие при определянето на вида на необходимите инвестиции, и поради това настоява за постигане на баланс между надзора на Комисията, от една страна, и свободата на действие на съответната държава членка относно публичните разходи, от друга. ЕИСК счита още, че и публичните инвестиции следва да се възприемат като инструмент за солидарност.

4.10. На последно място, ЕИСК отбелязва, че предложението на Комисията дава възможност за по-нататъшно развитие на схемата, което може да се изрази в застрахователен механизъм за макроикономическо стабилизиране. От гледна точка на ЕИСК това представлява признаване на ограниченията на ЕФСИ, както и че в настоящия си формат предложението в крайна сметка ще трябва да се допълни от всеобхватна функция за стабилизиране, като например застрахователна схема за целия ЕС, която да действа като автоматичен стабилизатор при макроикономически сътресения. Ако междувременно ЕС бъде засегнат от друга финансова и икономическа криза, ЕИСК препоръчва координиран подход за разгръщане на всички целесъобразни финансови инструменти, включително ЕФСИ.

Брюксел, 17 октомври 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програмата InvestEU“

[COM(2018) 439 final — 2018/0229 (COD)]

(2019/C 62/22)

Докладчик: **Petr ZAHRADNÍK**

Консултация	Съвет на Европейския съюз, 7.9.2018 г.
	Европейски парламент, 14.6.2018 г.
Правно основание	Член 175, параграф 3 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	Секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“
Приемане от секцията	3.10.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	17.10.2018 г.
Пленарна сесия №	538
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	204/1/3

1. **Заключения и препоръки**

1.1. ЕИСК приветства факта, че пакетът от регламенти относно бъдещата многогодишна финансова рамка съдържа предложение за укрепване на инвестиционната дейност в ЕС (която все още не е достигнала равнището си от преди кризата), по-специално на дългосрочните инвестиционни проекти с подчертано обществен интерес, при спазване на критерия за устойчиво развитие (в съответствие с ангажимента на ЕС за спазването му, поет в рамките на Програмата до 2030 г. за устойчиво развитие). ЕИСК оценява положително това решение, тъй като приоритетните области на програмата InvestEU и времевата рамка за тяхното изпълнение са до голяма степен в съответствие с Програмата до 2030 г. или я използват като отправна точка. За успешното функциониране на разглежданата програма е желателно да се използва пълноценно участието на организациите на гражданското общество и социално-икономическите партньори.

1.2. ЕИСК оценява положително усилията на Европейската комисия за създаване на общ финансов инструмент и подкрепя ориентацията на неговото съдържание. Единното му управление, по-голямата прозрачност и предлаганите полезни взаимодействия дават повече възможности за постигане на желаните резултати в сравнение с настоящото положение. ЕИСК подчертава, че е необходимо проектите да бъдат подложени на строгата проверка на пазара и така да се гарантира, че конкретните проекти, за които се използват финансовите инструменти, са подходящи. Успехът на този инструмент зависи силно от качеството на функционирането на системата за мониторинг.

1.3. ЕИСК оценява положително факта, че освен към подкрепа за устойчива инфраструктура, малки и средни предприятия и научни изследвания и иновации, програмата InvestEU е насочена и към социални инвестиции и умения. По този начин тя доказва значението на социалните инвестиции за бъдещото развитие на ЕС. В този контекст ЕИСК се застъпва за солидна връзка на програмата InvestEU в областта на социалните инвестиции и уменията с традиционните инструменти за отпускане на безвъзмездни средства за подпомагане на социалната политика, предимно с Европейския социален фонд и инструментите за подкрепа на младежката заетост, както и с програмите за заетост и социални иновации, с оглед постигане на максимална солидност на устойчивата социална инфраструктура, социалните предприятия, услугите и центровете за развитие на човешкия капитал.

1.4. Комитетът отбелязва, че в рамките на програмата InvestEU не трябва да се подценяват или пренебрегват социалните инвестиции, на които трябва да се придаде същото значение като на инвестициите, предназначени предимно за стопанско развитие и дейност. Това се дължи, наред с другото, на резултатите, представени през декември 2017 г. от работната група на високо равнище за инвестиции в социална инфраструктура в Европа, председателствана от г-н Романо Проди. В настоящия случай публичните инвестиции могат да играят ролята на катализатор за частните инвестиции.

1.5. Като се има предвид, че InvestEU е нов вид програма, ЕИСК би приветствал възможността за изготвяне на удобен за потребителите наръчник с конкретни примери, в който да се посочат подходящи видове проекти, примери за тяхното взаимодействие с другите глави на многогодишната финансова рамка и подходящо прилагане в контекста на преобладаващите условия в държавите членки.

1.6. ЕИСК приветства очакваното положително въздействие на програмата InvestEU върху развитието на финансовите пазари в държавите членки; във връзка с това подчерта необходимостта от подходяща структура за партньорите, отговарящи за изпълнението, особено на национално равнище.

2. **Общ контекст на предложението и основни факти**

2.1. Последната икономическа криза значително сви обема на инвестиционната дейност в ЕС, като той все още не се е възстановил. Поради това целта на всички основни елементи на икономическата политика на ЕС трябва да бъде намиране на път към дългосрочно възстановяване на инвестициите, включително на инвестициите от обществен интерес, както и чрез увеличаване на участието на малките и средните предприятия, като се има предвид, че трябва да се зачитат възгледите на гражданското общество.

2.2. На национално равнище и на равнището на ЕС липсват достатъчно публични средства за инвестиции от обществен интерес. Затова би било добре да се привлекат частни капитали, при условие че се съблюдават правилата, които гарантират реална защита на обществения интерес. Един от начините за постигане на тази цел е в рамките на бюджета на ЕС да се установи баланс между подлежащите на възстановяване финансови инструменти и инструментите, основани на принципа за субсидиране.

2.3. Използването на възстановими финансови инструменти, които разчитат на възможностите на бюджета на ЕС на централно и национално равнище, отбеляза голям напредък особено по отношение на финансовата рамка за периода 2014—2020 г., но все още тези инструменти не се използват по най-добрия начин. Едно от нещата, които трябва да се подобрят, е голям брой некоординирани инструменти да бъдат системно съгласувани на централно равнище в единен механизъм за управление. Пример за това е програмата InvestEU.

2.4. Програма InvestEU може да се разглежда като ключов принос към бюджета на ЕС в съответствие с наскоро внесените промени с цел гарантиране на европейска добавена стойност, по-голяма гъвкавост, полезни взаимодействия между отделните глави и опростени процедури. Приносът на програмата InvestEU би трябвало да доведе до увеличаване на инвестиционната дейност в дългосрочен план (общо 650 милиарда евро ще бъдат мобилизирани до 2027 г.), укрепване на ролята на финансовия пазар, включително по отношение на проекти от обществен интерес, и по-ефективно разпределение на бюджетните средства на ЕС, които подлежат на естествена проверка от страна на пазара благодарение на възвращаемостта на инвестициите.

2.5. Затова е логично програмата InvestEU да се разглежда не изолирано, а като важна част от сложната мозайка от инструменти в следващия бюджет на ЕС. Това очевидно е нова тенденция при разпределянето на разходите на Съюза, която съществено ще спомогне за преодоляване на обичайното — и в крайна сметка неефективно — разделение на нетни вносители и нетни бенефициери.

2.6. Програмата InvestEU се вписва в досегашните и добре възприемани практики на Европейския фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ) и на Плана за инвестиции за Европа, като в много голяма степен доразвива дейността им. Принципът на постепенно развитие, върху който се изгражда ЕФСИ, би трябвало да се използва при сливането на всички финансови инструменти на равнището на ЕС.

2.7. Програмата InvestEU се състои от три части:

— Фонд InvestEU, чиято основна цел е мобилизиране на публични и частни средства за инвестиционни цели, като се използва гаранция от бюджета на ЕС;

— Консултантски център InvestEU, допълнение към фонда, който предоставя техническа помощ на инвестиционни проекти, кандидатстващи за финансиране;

— Портал InvestEU, допълнение към фонда под формата на лесно достъпна и ориентирана към потребителите база данни, която свързва инвеститорите и подкрепяните проекти.

3. **Общи бележки**

3.1. ЕИСК приветства продължаването и разширяването на финансов инструмент, който се основава на принципа на гаранциите, и го намира за изключително важен с оглед, не на последно място, на дългосрочното развитие и управление на бюджета на ЕС. ЕИСК счита, че средствата от 15,2 милиарда евро по програмата InvestEU и общата гаранция от 47,5 милиарда евро са достатъчни за привличането на 650 милиарда евро инвестиции до 2027 г. Комитетът намира за подходящ и процента на обезпечение на гаранцията на ЕС, а именно 40 %, с оглед на избраните компоненти в програмата и подкрепяните проекти.

3.2. ЕИСК намира за подходящ и избора от компоненти на политиката, които са насочени към устойчивата инфраструктура, МСП, научните изследвания и иновациите и социалните инвестиции и уменията, включително и разпределението на цялата гаранция за тях. Според ЕИСК това са най-важните области за интензивно използване на финансовите инструменти.

3.3. ЕИСК вижда две основни ползи от въвеждането на програмата InvestEU, които към момента не се постигат в същата степен чрез финансирането от бюджета на ЕС и използването на финансовите инструменти: отделни досега програми ще се слеят в една, като по този начин ще се засили ефектът на полезните им взаимодействия; в същото време ще се постави по-силно акцентът върху ефикасността на инвестираните от бюджета на ЕС средства, тъй като ще трябва да се премине през проверката на пазара. ЕИСК счита, че укрепването на инструмент, които се основава на гаранции, представлява уникална възможност за осигуряването на достатъчно източници на финансиране за инвестициите от обществен интерес, което по никакъв начин не можеше да се постигне с настоящото използване на средства от бюджета на ЕС. В дългосрочен план този принцип изглежда изключително обещаващ. ЕИСК смята, че цялостният подход на програмата InvestEU е важен израз на европейската добавена стойност.

3.4. Комитетът приветства и основните очаквани ползи на програмата, а именно наличието на достатъчно стабилен инструмент, който може допълнително да насърчи инвестициите и да спомогне за тяхното задържане в дългосрочен план поне на равнищата от преди 2009 г., като в същото време подобряват прозрачността и ефективността на системата от финансови инструменти, които се управляват директно на равнището на ЕС, и индиректно насърчава въвеждането на финансови инструменти в държавите членки (най-вече там, където този начин за получаване на бюджетни средства не е успешен). Програмата разглежда и реалните приоритети за развитие на ЕС и използва модерни финансови методи за тяхното прилагане. ЕИСК преценява, че е важно, че точното естество на съдържанието на подкрепата по програмата InvestEU се определя чрез показатели и инструменти, които се използват във връзка с европейския семестър, в това число ангажиментите на държавите членки под формата на национални програми за реформи.

3.5. В контекста на горния параграф ЕИСК подчертава значението на система за наблюдение с високо качество, чрез която да се проследява критерият за рентабилност на програмата „InvestEU“ и по този начин да се оценява успехът на направените частни и публични инвестиции; в този контекст публичните инвестиции ще позволят постигането на ефект на ускоряване (страничен ефект) заедно с търсения синергичен ефект (верижен ефект) върху частните инвестиции надолу по веригата.

3.6. Програмата InvestEU съответства на общия подход на ЕИСК, изразен в много от неговите становища в тази сфера, а именно: програмата е насочена към постигането на междусекторни, а в много отношения и трансгранични, цели въз основа на опростяване, гъвкавост, постигане на синергии и възвращаемост, като постепенно се възприема принципът, че бюджетът на ЕС не означава непременно безвъзмездни средства, а че може да се разпределя или инвестира и по други начини. Това налага качествена промяна от „обикновеното“ разпределение на бюджетни средства към реални инвестиции от обществен интерес.

3.7. Възприемането на описания по-горе подход ще предостави повече възможности за увеличаване на обема на подкрепяните инвестиции, което не би било възможно, ако се използват обичайните методи. Освен това този механизъм позволява да се привлекат и частни източници на финансиране към проекти от обществен интерес, особено когато съществува риск от неефективност на пазара. Налице е недостиг на инвестиции, по отношение на които частните капитали никога няма да се осмелят да предприемат действия без подходящите публични гаранции.

3.8. ЕИСК препоръчва в предложението за регламент да се опишат и определят по-подробно и изчерпателно действителните начини за комбиниране на индивидуалните източници на финансиране с това, което предлага програмата InvestEU. Комбинирането на източниците на финансиране е точно това, към което се стреми предложението, но без ясни указания този процес може да се натъкне на пречки от практическо естество. От гледна точка на бюджета на ЕС, трябва да се даде възможност в рамките на един проект да се комбинират различни финансови ресурси и в двете посоки: под формата на принос на фондовете със споделено управление за програмата InvestEU, както и под формата на принос от програмата InvestEU за националните финансови инструменти, които са специално изготвени и се изпълняват при споделено управление. В регламента следва да бъдат включени правилата за прилагане, свързани с осигуряването на такава гъвкавост.

3.9. ЕИСК препоръчва да се подготви и типология на подходящите за участие в програмата InvestEU проекти, заедно с тези, за които отпускането на безвъзмездни средства ще продължи да бъде по-подходящият вариант (т.е. проекти, при които е малко вероятно или дори невъзможно да има пряка финансова възвращаемост, дори и в дългосрочен план).

3.10. В контекста на предложението за програмата InvestEU и в по-широката рамка на пакета за многогодишната финансова рамка за периода 2021—2027 г. ЕИСК препоръчва да се извърши оценка на икономическото въздействие от ЕФСИ досега за всяка от държавите членки, включително да се направи общ преглед на състоянието на изпълнението на финансовите ресурси и ползите, създадени чрез тях. Тази оценка ще бъде от особено значение, за да може програмата InvestEU, която е нов инструмент за финансиране от ЕС, да бъде насочена към истинските инвестиционни приоритети и да се предпази от някои недостатъци, свързани с условията на използване на бюджета на ЕС, съществували досега. И тук изглежда има възможност за включване на субекти на организираното гражданско общество, чрез които би могло да се подчертае полезността на европейските проекти от гледна точка на просперитета и благоденствието и това да се обясни по разбираем начин.

4. **Конкретни бележки**

4.1. ЕИСК приветства възможността в рамките на програмата InvestEU да се създаде доброволно подфонд чрез ресурсите, които са основно насочени например към политиката на сближаване. Тъй като това е нов начин на разпределение на ресурсите, ЕИСК препоръчва да се подготви ръководство за улесняване на този вид операции.

4.2. ЕИСК подчертава необходимостта от допълнително привеждане в съответствие на съдържанието на четирите основни направления на действие на програмата InvestEU с по-подробна спецификация на действията, подпомагани съгласно приложение II. За да се подобри практическата насоченост за организаторите на проекти, ЕИСК препоръчва приложение II да се доразвие с цел постигане на по-висока степен на последователност в неговото съдържание с формулировката на глава II от предложението за регламент.

4.3. Комитетът би подкрепил предоставянето на информация за това какво трябва да се направи, в случай че поради някаква причина гаранцията от бюджета на ЕС не е достатъчна за постигането на очаквания обем на инвестициите или в случай че условията за възвращаемост се влошат за фонда.

4.4. ЕИСК разглежда програма InvestEU като един от начините за изграждане на институции на финансовия пазар в държавите членки и поради тази причина смята, че би било много добре да се отвори пространство за партньори по изпълнението на национално равнище. Във връзка с това Комитетът подчертава необходимостта от много внимателен подбор на тези партньори, като се избягва всякаква дискриминация и се прилагат съответните изисквания, основани на техните компетенции, като същевременно се позволява справедливо и равноправно представителство между държавите членки.

4.5. ЕИСК счита, че е изключително важно партньорите по изпълнението да могат в дългосрочен план да спомагат за постигането на целите на програмата InvestEU не само по отношение на безпроблемното ѝ функциониране, но и по отношение на възможността за използване на техните собствени ресурси и привличане на други частни или национални публични инвеститори към системата, както и по отношение на осигуряването на подходящо покритие на територията и сектора и преди всичко по отношение на точното и цялостното преодоляване на неефективността на пазара и на неоптималните инвестиционни ситуации.

4.6. ЕИСК призовава за допълнителни пояснения относно практическата роля на привилегирования партньор по изпълнението, Европейската инвестиционна банка, и за това как ще се гарантира, че действията на банката не изтласкват от пазара останалите партньори по прилагането, най-вече тези, които работят на национално равнище.

4.7. ЕИСК препоръчва една част от средствата на ЕС да е насочена преди всичко към трансгранични проекти, включително към проекти за преодоляване на неефективността на пазара или на неоптималните условия за инвестиции в целия ЕС, което ще донесе ясно изразена европейска добавена стойност.

4.8. Затова не на последно място ЕИСК приветства задължението партньорите по изпълнението да обхващат поне три държави членки. При все това ЕИСК счита, че има възможност за разглеждане на специфичните национални и регионални инвестиционни потребности, което следва да се прави основно от орган на съответната държава членка в тясно

сътрудничество с гарантиран национален финансов пакет в рамките на политиката на сближаване. В този контекст ЕИСК подчертава значението на инвестициите в човешки капитал и социална инфраструктура, които допринасят за осъществяване на потенциала за дългосрочен растеж (учене през целия живот, социални услуги и жилищно настаняване на достъпни цени) и да се осигури конкурентоспособността на икономиката на ЕС.

Брюксел, 17 октомври 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономическия и социален комитет и Комитета на регионите — Изграждане на по-силна Европа: ролята на политиките за младежта, образованието и културата“

(COM(2018) 268 final)

относно „Предложение за препоръка на Съвета относно насърчаването на автоматичното взаимно признаване на дипломите за висше образование и за завършен гимназиален етап на средно образование и на резултатите от периоди на учене в чужбина“

(COM(2018) 270 final — 2018/0126 (NLE)

относно „Предложение за препоръка на Съвета за висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст“

(COM(2018) 271 final — 2018/0127 (NLE)

и относно „Предложение за препоръка на Съвета относно всеобхватен подход към преподаването и изучаването на езици“

(COM(2018) 272 final — 2018/0128 (NLE)

(2019/C 62/23)

Докладчик: **Tatjana BABRAUSKIENĖ**

Консултация	Европейска комисия, 18.6.2018 г.
Правно основание	Член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“
Приемане от секцията	26.9.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	18.10.2018 г.
Пленарна сесия №	538
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	117/0/2

1. **Заключения и препоръки**

ЕИСК:

1.1. приветства инициативата като следваща стъпка към прилагането на европейския стълб на социалните права (ЕССП) с цел да се гарантира правото на равен достъп до качествено и приобщаващо образование, обучение и учене през целия живот. Това е от съществено значение за **по-нататъшното и по-тясно сътрудничество** между държавите членки, като същевременно се гарантира **националната им компетентност** в областта на образованието, обучението и ученето през целия живот;

1.2. смята, че новата инициатива би трябвало да бъде част от дългосрочна визия за политиките на ЕС в областта на образованието и обучението през целия живот и във всички аспекти на човешкия живот в рамките на стратегията „Европа 2020“ и стратегическата рамка за европейско сътрудничество в областта на образованието и обучението („Образование и обучение 2020“), както и при подготовката за следващите стратегии на ЕС. Това включва визиите и стратегиите за професионалното образование и обучение и ученето за възрастни;

1.3. подчертава, че образованието следва да се фокусира преди всичко върху **цялостното учене, демократичното гражданство и общите европейски ценности**, за да се гарантира мир, сигурност, свобода, демокрация, равенство, върховенство на закона, солидарност и взаимно уважение, отворени пазари, устойчив растеж и социално приобщаване и справедливост, като същевременно се зачита и обогатява културното многообразие и се насърчава чувството за принадлежност;

1.4. отбелязва, че ролята на образованието, обучението и ученето през целия живот е да подготвят и подпомагат младите хора и възрастните да бъдат отговорни **демократични граждани и да бъдат пригодни за заетост** на качествени и производителни работни места в рамките на справедлива заетост, както и да притежават подходящи умения;

1.5. счита, че европейското пространство за образование (ЕПО) следва да бъде приобщаващо по отношение на всички, и поради това насърчава правителствата да предприемат стъпки **за постигане на реално приобщаване във формалното и неформалното учене, както и за насърчаване и придаване на значимост на информалното учене**;

1.6. обръща внимание на правителствата, че все още има пропуски **по отношение на равния достъп до качествено образование** за деца в неравностойно социално-икономическо положение, по-специално малцинствени групи, мигранти, деца с увреждания и деца, живеещи в селски райони в различни региони на Европа. От основно значение е ЕПО да подкрепя активно **интеграцията на мигрантите и бежанците** в образованието и на пазара на труда, като се поставя специален акцент върху валидирането и признаването на тяхното образование, обучение и професионален опит;

1.7. счита, че за постигането на целите на настоящата инициатива са необходими **устойчиви национални инвестиции в образование в размер на над 5 % от БВП за всяка държава**, както и подкрепа от наличните инструменти на ЕС за финансиране, включително програмата „Еразъм+“, и процеса на европейския семестър;

1.8. счита, че като част от европейската рамка за ключови компетентности изучаването на езици и валидирането на неформално и информално придобитите езикови умения следва да бъдат подпомагани чрез **устойчиви публични финанси.** Изучаването на езици следва да бъде **насочено към всички — млади хора и възрастни — и да подпомага изпадналите в нужда**, като същевременно бъде насърчавано като част от ученето в семейството и подобрявано като част от **формалното и неформалното учене;**

1.9. подкрепя съдържащия се в предложението призив за **повече инвестиции в първоначално и продължаващо професионално развитие на учители по езици** с оглед на преодоляването на недостига на квалифицирани учители по езици;

1.10. приветства факта, че предложението е насочено към допълнително насърчаване на правителствата да подобряват достъпа до **образованието в ранна детска възраст и неговото качество**. В действителност са необходими допълнителни усилия, за да се гарантира **равновесие между професионалния и личния живот**, правото на всички деца и семейства на висококачествени, финансово достъпни образование и грижи в ранна детска възраст (ОГРДВ), както и за да се вземе под внимание **важната роля на учене в семейството**, което помага на родителите да придобият увереност в ролята си и допринася за ученето на възрастни;

1.11. подкрепя предложението за работещите в сферата на ОГРДВ да бъде осигурена **благоприятна работна среда**, както и да бъде повишен техният **професионализъм**; настоятелно призовава за гарантиране на **привлекателността на преподавателската професия, както и равнопоставеността на жените и мъжете в професията**;

1.12. признава значението на **трансграничното признаване на периодите на учене** във всички форми на средното и висшето образование и на квалификациите за завършен гимназиален етап на средно образование, придобити в рамките на общото и професионалното образование и обучение, които дават достъп до висше образование в държавата на произход. Мобилността с учебна цел е от решаващо значение за активното участие в обществото и на пазара на труда и следва да бъде повишавана чрез изграждане на доверие в програмите и квалификациите, както и да бъде основана на добре разработени системи за осигуряване на качеството;

1.13. отбелязва, че **европейските средства, инструменти и принципи** за висше и професионално образование следва да се допълват и да се подпомагат взаимно (Европейска квалификационна рамка (ЕКР), Европейска система за кредити в професионалното образование и обучение (ECVET), Европейска референтна рамка за осигуряване на качество в професионалното образование и обучение (EQAVET), Европейски регистър за осигуряване на качество във висшето образование (EQAR) и т.н.), като същевременно принципът на резултатите от обучението трябва да бъде изцяло приложен в Европа, така че да се постигне автоматично признаване на мобилността с учебна цел в Европа;

1.14. подчертава, че инициативата следва също така да се фокусира върху **признаването на формалното, неформалното и информалното учене в чужбина**, и съзнава ролята на заинтересованите страни, социалните партньори и гражданското общество по отношение на признаването на резултати от ученето, както и ролята на предоставящите напътствията служители за подпомагането на процеса; насърчава консултативната група за ЕКР и Европейския център за развитие на професионалното обучение (Cedefop) да подобрят Европейския справочник относно валидирането на неформалното и самостоятелното учене (ВНСУ) и европейските насоки за ВНСУ като стандарти за качество за правителствата, социалните партньори и заинтересованите страни с оглед на подобряване на процесите на валидиране;

1.15. подчертава факта, че постигането на **висококачествено** и приобщаващо образование в областта на ОГРДВ, подобряването на изучаването на езици и взаимното признаване на дипломите за завършено средно образование трябва да бъдат обсъдени на всички равнища между правителствата, работодателите и синдикалните организации в рамките на **ефективен социален диалог** заедно с други заинтересовани страни.

2. **Политически контекст**

2.1. Основната отговорност за политиките в областта на образованието и културата се носи от държавите членки. Въпреки това през годините Европейският съюз е играл важна допълваща роля съгласно предвиденото в член 165 от Договора за функционирането на Европейския съюз. В интерес на всички държави членки е да се използва напълно потенциалът на образованието и културата като движеща сила за създаване на работни места, икономически растеж и социална справедливост, както и за да изживеем европейската си идентичност в цялото ѝ многообразие.

2.2. На Социалната среща на върха през 2017 г. в Гьотеборг беше провъзгласен ЕССП, с който се утвърждава правото на равен достъп до образование, обучение и учене през целия живот, въз основа на съобщението на Комисията COM(2017) 673. Това доведе до приемането на заключенията на Европейския съвет от 14 декември 2017 г., в които държавите членки, Съветът и Комисията се приканват да постигнат напредък по обсъдената в Гьотеборг програма.

2.3. В така наречения **първи пакет относно европейското пространство за образование** беше предложена Препоръка на Съвета COM(2018) 23 (приета на 22 май 2018 г.), която надгражда върху Парижката декларация относно популяризирането чрез образование на гражданските и общите ценности — свобода, толерантност и недискриминация, приета от министрите на образованието през 2015 г. Тя беше оповестена в съобщението на Комисията COM(2016) 379 от 14 юни 2016 г.

2.4. На 22 май ЕК публикува втория пакет за образованието, включително допълнителни предложения за създаването на ЕПО до 2025 г.

2.5. Настоящото становище на ЕИСК се отнася до **втория пакет за образованието**, в който се акцентира върху по-нататъшните предизвикателства, които трябва да бъдат преодолени, така че да се постигне висококачествено и приобщаващо ЕПО, като например изучаване на езици, автоматично взаимно признаване на средното образование и качествено образование в ранна детска възраст.

3. **Общи бележки**

3.1. ЕИСК счита, че създаването на ЕПО **с цел по-нататъшно сътрудничество** между държавите членки, като същевременно се гарантира **националната** им **компетентност** в областта на образованието, обучението и ученето през целия живот, е ключова стратегия, за да се отвърне на социалното, икономическото, демографското, екологичното и технологичното развитие и неговото ускоряване с оглед на постигането на конкурентоспособна интеграция на Европа като икономическа сила в света при същевременно гарантиране на силно социално измерение.

3.2. Инициативата представлява отлична следваща стъпка към прилагането на ЕССП, така че да се гарантира **правото на равен достъп до качествено и приобщаващо общо и професионално образование и ориентиране през целия живот на хората** ([1]), въз основа на съобщението на Комисията COM(2017) 673, с което се оповестява ЕПО.

3.3. ЕИСК подчертава, че наша обща цел е образованието да се фокусира върху **цялостното образование,** обучение и учене през целия живот, като се обръща специално внимание на демократичното гражданство и общите **европейски ценности и европейска идентичност**, за да се гарантира мир, сигурност, свобода, демокрация, равенство, върховенство на закона, солидарност и взаимно уважение, устойчив растеж и социално приобщаване и справедливост, като същевременно се зачитат и обогатяват културното многообразие и чувството за принадлежност към ЕС.

3.4. Макар да подчертава решаващата роля на образованието, обучението и ученето през целия живот при подготовката на младите хора и възрастните за това да бъдат **демократични граждани и да бъдат наемани при справедливи условия на качествени работни места**, ЕПО следва също така да възприеме приобщаващ подход по отношение на всички, като обръща специално внимание на равнопоставеността на жените и мъжете и насърчава правителствата да предприемат стъпки за постигане на реално **приобщаване** в областта на формалното, информалното и неформалното учене, като се зачита Конвенцията на Организацията на обединените нации за правата на хората с увреждания (CRPD).

([1]) ОВ C 173, 31.5.2017 г., стр. 1.

3.5. В този смисъл, като припомня своето становище ([2]), ЕИСК счита, че ЕПО следва също да предлага на правителствата начини за предоставяне на активна подкрепа за **интеграцията на мигрантите и бежанците** в образованието и на пазара на труда със специален акцент върху валидирането и признаването на тяхното образование, обучение и професионален опит.

3.6. Необходимо е време, за да бъдат извършени реформи и корекции на системите за образование и обучение. ЕИСК би искал да види новата инициатива като част от **дългосрочна визия за** политиките на ЕС **в областта на образованието, обучението и ученето през целия живот**, наречена „европейско пространство за учене през целия живот 2025 г.“, в рамките на стратегията „Европа 2020“ и стратегическата рамка „Образование и обучение 2020“, както и като подготовка за следващите стратегии на ЕС.

3.7. С цел постигането на **висококачествено** и приобщаващо образование в областта на ОГРДВ, подобряването на изучаването на езици и взаимното признаване на дипломите за завършено средно образование, тези инициативи трябва да бъдат обсъждани на всички равнища между правителствата, работодателите и синдикалните организации в рамките на **ефективен социален диалог**, заедно с други заинтересовани страни, най-вече учители и други преподаватели, родители, служители по професионално ориентиране и учащи се, но също и общностни структури и организации на гражданското общество.

3.8. ЕИСК признава инициативата **„Европейски университети“** като процес „отдолу — нагоре“ с оглед на мотивирането на университетите да изграждат мрежи за създаване на съвместни образователни степени, повишаване на мобилността на учащите се и улесняване на изучаването на езици. Като припомня своето становище ([3]), Комитетът насърчава **приобщаването и многообразието** по отношение на създаването на мрежи от преподаватели, изследователи и студенти, както и откриването на възможност за изграждане на мрежи за всички университети, включени в процеса от Болоня.

3.9. Макар да приема идеята за **европейската студентска карта, ЕИСК** настоява тази инициатива да бъде основана на успешната система на студентските карти и да актуализира вече съществуващите студентски карти. Комитетът припомня своето становище ([4]), когато отново изтъква факта, че добавената стойност на всяка нова карта трябва да бъде ясно установена и да допълва вече съществуващи.

3.10. За постигането на целите на ЕПО са необходими **устойчиви национални инвестиции в образование в размер на над 5 % от БВП за всяка държава**, както и подкрепа от инструментите на ЕС за финансиране в следващата МФР, по-специално програмата „Еразъм+“ и ЕФСИ. ЕИСК би искал сред приоритетите на бъдещата **програма „Еразъм+“** и бъдещата **стратегия на ЕС за младежта** да бъдат включени цялостното и приобщаващото образование, обучение и учене през целия живот. ЕИСК приветства ролята на европейския семестър по отношение на подпомагането на структурните реформи с цел подобряване на образователната политика в съответствие с настоящата инициатива.

3.11. *Подобряване на преподаването и изучаването на езици*

3.11.1. ЕИСК счита, че настоящата инициатива е от съществено значение, тъй като нивата на владеене на език сред учащите се в края на задължителното образование като цяло са ниски, а между държавите членки съществуват много големи разлики ([5]). С оглед на увеличаването на мобилността в рамките на Европа и безпрецедентно високия брой ученици, пристигащи от трети държави и говорещи различни езици, е необходимо преразглеждане на предизвикателствата и възможностите, пред които сме изправени, така че **многоезичието да се превърне в истински актив на ЕС**. **Езиците следва да получат еднаква стойност** и поради това следва да се подпомага изучаването както на езиците на ЕС, така и на езиците на държавите извън ЕС.

3.11.2. Училищата се нуждаят от подкрепа, за да създадат **многоезична учебна среда**, като същевременно постигнат правилния баланс между изучаването на чужди езици и постигането на високо равнище на грамотност и развитие на комуникативни умения на **майчиния език (майчините езици).** Изучаването на учебни предмети на чужд език може да насърчава мобилността и интеграцията. От съществено значение е по-ефективното използване на цифрови и онлайн инструменти при изучаването на езици. Това изисква да се гарантира тяхното качество и сертифициране, както и достъп до, подкрепа и финансова достъпност за всички, като се взема под внимание фактът, че е възможно хората да се нуждаят от помощ, за да могат да си позволяват, да избират и да използват подходящи инструменти в своя полза.

([2]) ОВ C 264, 20.7.2016 г., стр. 19.
([3]) ОВ C 71, 20.7.2016 г., стр. 11.
([4]) ОВ C 132, 3.5.2011 г, стр. 55.
([5]) Евридика: Key Data on Teaching Languages at School in Europe (Ключови данни за преподаването на езици в училище в Европа) — издание 2017 г.

3.11.3. ЕИСК приветства поставения акцент върху **изучаването на езици** от гледна точка на укрепването на **взаимното разбирателство, мобилността** и следователно **европейското гражданство**. 64 милиона нискоквалифицирани възрастни трябва да подобрят основните се умения, включително езиковите си умения ([6]), така че да бъдат активни европейски граждани, да запазят работните си места и да подобрят перспективите си за заетост. За отделните хора изучаването на езици създава лични и професионални възможности. По отношение на обществото то насърчава културната осведоменост, взаимното разбирателство и социалното сближаване, а за предприятията работниците с езикови и междукултурни компетентности спомагат за техния успех и техния растеж на световните пазари.

3.11.4. Изучаването на езици следва да бъде **насочено към всички и да подпомага изпадналите в нужда**, като същевременно се подобрява като част от **формалното, неформалното и информалното учене**, въвежда се като част от Европейската рамка за ключови компетентности и се подпомага чрез **устойчиви публични финанси**.

3.11.5. В Насоките за заетостта за 2018 г. ([7]) се предлага „да се насърчава мобилността на учащите се и работещите, за да се повиши нивото на уменията, които спомагат за пригодността за заетост, и за да се използва пълният потенциал на европейския пазар на труда“. Липсата на езикови компетентности може да бъде считана за основна пречка пред мобилността. ЕИСК подчертава, че предложението следва да бъде насочено към учащите се далеч отвъд рамките на задължителното образование и да поставя акцент върху **изучаването на езици за всички** — от ранна възраст до след пенсионирането, като се обръща специално внимание върху **първоначалното професионално образование и обучение и продължаващото образование и обучение**, висшето образование и ученето за възрастни.

3.11.6. Политиката в областта на изучаването на езици следва да бъде насочена към преподаване на **„учене чрез практика“**, посредством обмен на студенти, доброволчески и други дейности, като например за Европейския корпус за солидарност, подпомагани от настоящите и бъдещите програми „Еразъм+“.

3.11.7. **Недостигът на квалифицирани учители по езици** представлява наистина сериозен проблем и ЕИСК приветства съдържащия се в предложението призив за повече инвестиции в първоначално и продължаващо професионално развитие на учители по езици, така че да отговарят на **изискванията за професионална квалификация** на държавите от ЕС.

3.12. *Висококачествени системи за образование и грижи в ранна детска възраст*

3.12.1. Референтният показател на стратегията „Образование и обучение 2020“ за участието в ОГРДВ на 95 % от децата на възраст между 4 години и задължителната училищна възраст е почти постигнат. Въпреки това 17 млн. деца от над 32 милиона деца под възрастта за задължително започване на училище в ЕС все още нямат достъп до предлагането на услуги в ранна детска възраст. Освен това все още съществуват пропуски **по отношение на равния достъп** за деца от среда в неравностойно социално-икономическо положение, по-специално малцинствени групи, мигранти, деца с увреждания и деца от селските райони и различни региони на Европа.

3.12.2. ЕИСК приветства факта, че предложението е насочено към допълнително насърчаване на правителствата да подобряват достъпа до образованието в ранна детска възраст и неговото качество. В действителност са необходими допълнителни усилия, за да се гарантира, че **висококачествените, финансово достъпни ОГРДВ** са право на всички деца и семейства. Висококачествените услуги играят решаваща роля за подобряване на образователните резултати, включително за развитието на социални компетенции. Включването във висококачествено ОГРДВ води до постигането на по-добри основни умения и представлява сериозен превантивен инструмент срещу преждевременното напускане на училище.

3.12.3. ЕК подчертава високата степен на съгласуваност с други политики на Съюза. ЕИСК оценява особено високо връзката с *Предложението за директива относно равновесието между професионалния и личния живот на родителите и лицата, полагащи грижи* ([8]), в което се отчита необходимостта от предоставяне на качествени официални услуги за полагане на грижи в цяла Европа. ЕИСК подкрепи това взаимодействие в много от своите становища с оглед на повишаването на участието на жените на пазара на труда и намаляването на неоправданите разлики в заплащането на жените и мъжете, както и вземането под внимание на важната роля на ученето в семейството, което помага на родителите да придобият увереност в ролята си и допринася за ученето на възрастни.

3.12.4. **Работещите в сферата на ОГРДВ** следва да бъдат подпомагани да повишават своя професионализъм и да развиват благоприятна работна среда. Първоначалното образование и продължаващото професионално развитие на учителите в сферата на ОГРДВ следва да се отличават с високо качество, като същевременно се удовлетворяват потребностите на преподавателите и децата, например във връзка с това как да се гарантира приобщаване чрез преподаването на демократични ценности.

([6]) CEDEFOP (2017 г.). Investing in skills pays off: The economic and social cost of low-skilled adults in the EU („Инвестициите в умения се възвръщат: икономическата и социалната цена на нискоквалифицираните възрастни в ЕС“). Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз. Изследване на Cedefop, № 60.

([7]) https://ec.europa.eu/info/publications/2018-european-semester-employment-guidelines_bg

([8]) COM(2017) 253 final — 2017/085 (COD).

3.12.5. Съгласно ОИСР (2015 г.) ([9]) в преподавателската професия се наблюдава сериозен дисбаланс между половете, тъй като 7 от 10 учители са жени. В държавите от ОИСР (2015 г.) 97 % от учителите в сферата на предучилищното образование и 83 % от учителите в началното образование са жени, докато само 43 % от преподавателите във висшите учебни заведения са жени. Дисбалансът между половете на служителите и привличането на повече учители мъже, за да се осигурят мъжки ролеви модели сектора на ОГРДВ, са въпроси, които все още налагат спешни действия, тъй като дисбалансът между половете е свързан със съществуващите статут, заплащане и условия на труд на учителите в този сектор.

3.13. *Автоматично взаимно признаване на дипломи и периоди на учене в чужбина*

3.13.1. ЕИСК приветства факта, че инициативата има за цел да гарантира, че всеки студент, учащ се в дуална система на обучение, или ученик, който е участвал в образователна дейност в чужбина, било за придобиване на квалификация или в рамките на мобилност с учебна цел, може да разчита на автоматично признаване на тази дейност за целите на по-нататъшното учене. Мобилността с учебна цел насърчава компетентностите и опита, които са от решаващо значение за активното участие в обществото и на пазара на труд, и следва да бъде повишавана чрез насърчаване на доверието в учебните програми и квалификациите.

3.13.2. С цел избягване на повтарянето на цели училищни години/периоди, ЕИСК подчертава значението на трансграничното **признаване на периодите на учене в средното** и висшето образование, както и квалификациите за завършен гимназиален етап на средно образование, които дават достъп до висше образование в държавата на произход.

3.13.3. ЕИСК подчертава, че инициативата следва да бъде съсредоточена и върху **признаването на формалното, неформалното и информалното учене в чужбина,** и съзнава ролята на заинтересованите страни, социалните партньори и гражданското общество по отношение на признаването на резултати от следването и ученето ([10]). Във връзка с това Комитетът припомня важната роля на Препоръката на Съвета от 20 декември 2012 г. относно валидирането на неформалното и самостоятелното учене (ВНСУ) и по-нататъшното подобряване на националните системи за валидиране. ЕИСК насърчава консултативната група за ЕКР и Cedefop да подобряват *Европейския регистър за ВНСУ* ([11]) и *европейските насоки за ВНСУ* ([12]) като стандарти за качество за правителствата, социалните партньори и заинтересованите страни с оглед на усъвършенстването на процесите на валидиране. Следва да се обърне специално внимание на разбирането на необходимите условия, синергии и ползи от подобряването на координацията между ВНСУ и услугите за предоставяне на ориентиране и консултиране ([13]).

3.13.4. Възможностите за преминаване между професионалното и висшето образование и доверието между тях продължават да бъдат предизвикателство в различните държави, както и вътре в дадена държава. **Академичното и професионалното образование** следва да имат еднаква стойност. **Европейските средства и инструменти** и принципи за висше и професионално образование следва да се подпомагат взаимно (ЕКР, ECVET, EQAVET, EQAR и т.н.), като същевременно принципът на резултатите от ученето трябва да се прилага изцяло, така че да се постигне автоматично признаване на мобилността с учебна цел в рамките на Европа.

Брюксел, 18 октомври 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

([9]) ОИСР: Education at a Glance (Поглед върху образованието), 2017 г.
([10]) ОВ C 13, 15.1.2016 г., стр. 49.
([11]) http://www.cedefop.europa.eu/en/events-and-projects/projects/validation-non-formal-and-informal-learning/european-inventory
([12]) http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/3073
([13]) Cedefop (предстоящо), Валидиране на неформалното и информалното учене и професионално ориентиране.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейския икономическия и социален комитет и Комитета на регионите: Ангажиране, свързване и овластяване на младите хора: нова стратегия на ЕС за младежта“

(COM(2018) 269 final)

(2019/C 62/24)

Докладчик: **Michael McLOUGHLIN**

Съдокладчик: **Adam ROGALEWSKI**

Консултация	Европейска комисия, 18.6.2018 г.
Правно основание	Член 165 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Заетост, социални въпроси и гражданство“
Приемане от секцията	26.9.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	18.10.2018 г.
Пленарна сесия №	538
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	116/4/2

1. **Заключения и препоръки**

1.1. ЕИСК приветства Стратегията на ЕС за младежта за 2019—2027 г. (наричана по-долу „Стратегия“), и по-специално създаването на координатор на ЕС за младежта като част от нея.

1.2. Комитетът счита, че поради междусекторния си характер Стратегията следва да бъде по-силно свързана със съществуващите програми на ЕС като Еразъм+, Гаранцията за младежта и Европейския корпус за солидарност.

1.3. Според ЕИСК за да бъде изпълнена, стратегията следва да се съсредоточи върху следните три цели:

— междусекторния подход, като се приеме цялостна визия за младите хора и техните потребности и права,

— новия координатор за младежта в ЕС да ръководи преди всичко междусекторната дейност и да заема висока длъжност,

— политиката на ЕС за младежта да бъде включена в процеса на европейския семестър, за да се съсредоточи в по-голяма степен върху резултатите, по-специално в междусекторните области.

1.4. ЕИСК счита, че обхватът на Стратегията следва да се разшири чрез действия за закрила и подкрепа на младите хора, за да им осигури правата, знанията и уменията, от които се нуждаят, за да се изправят пред глобални предизвикателства като цифровизацията, изменението на климата и надигането на популизма.

1.5. ЕИСК препоръчва в Стратегията да залегнат амбициозни стремежи за междусекторна работа във връзка с други области на политика на ЕС, имащи отношение към младежта, включително заетост, образование, здравеопазване, миграция и равнопоставеност.

1.6. Комитетът препоръчва в Стратегията да се отдели повече внимание на въпроси, свързани със заетостта, които засягат младите хора, по-специално що се отнася до обсъждането на бъдещето на труда, както и други социални въпроси, като например психичното здраве, равнопоставеността и образованието.

1.7. Въпреки че споделя виждането на Комисията за това, че Стратегията следва да насърчава демокрацията, ЕИСК счита, че тя следва да насърчава и по-широка гражданска ангажираност, в това число гласуване на избори, доброволческа дейност, младежки НПО, демокрация на работното място и социален диалог.

1.8. Комитетът е убеден, че участието на младежта в процесите на вземане на решения следва да се насърчава не само с еднократни прояви. За по-нататъшното развитие на диалога по въпросите на младежта, трябва да се подобри ролята на младежките доброволчески организации и националните съвети по въпросите на младежта и да се потърсят допълнителни пътища. Институциите на ЕС следва да поемат водеща роля в това отношение, а ЕИСК е сред водещите институции, които насърчават участието на младите хора на равнището на ЕС.

1.9. Трябва да се насърчи увеличаването на разходите за работа с младежта, наред с дългосрочните инвестиции в обществени услуги, особено при наложени съкращения в обществените услуги.

1.10. Стратегията трябва да отразява основан на правата подход, например въз основа на Конвенцията на ООН за правата на детето, по целесъобразност.

1.11. В стратегията трябва да се отдели повече внимание на младите жени и момичетата, младите ЛГБТИК+, младите хора с увреждания и младите мигранти и бежанци.

1.12. От държавите членки следва да се изисква по-голямо сближаване във възходяща посока във връзка с политиката за младежта, а за да се улесни това, следва да се изискват национални планове, които обхващат сходни области. За тази цел трябва да се укрепи прилагането на показатели, което беше въведено при предишната стратегия.

1.13. ЕИСК предлага в Европейския портал за младежта да се използват възможно най-много инструменти във връзка с текущата ангажираност на младите.

1.14. ЕИСК приветства новата конкретно насочена стратегия на ЕС за младежта, но настоятелно препоръчва въпросите на младежта да бъдат включени в работата на всички генерални дирекции (ГД) на Европейската комисия.

2. **Контекст**

2.1. Предложената Стратегия е третата рамка, предложена от ЕС, която се съсредоточава върху младото население в Европа. Новата Стратегия е съсредоточена върху три области на действие: ангажиране, свързване и овластяване, за разлика от осемте области на действие в Стратегията на ЕС за младежта през периода 2010—2018 г.: заетост и предприемачество, социално приобщаване, участие, образование и обучение, здраве и благосъстояние, доброволчески дейности, младежта и света, творчество и култура.

2.2. Най-важните промени в новата стратегия обхващат: създаване на координатор на ЕС по въпросите на младежта, замяна на структурирания диалог по въпросите на младежта с Диалог на ЕС по въпросите на младежта и разпределяне на набор от предишни цели в междусекторни направления, които имат за цел отваряне на каналите за комуникация между младите хора и създателите на политики.

2.3. Както и при предишните стратегии, Гаранцията за младежта не е включена в Стратегията, а е част от Европейския социален фонд +.

2.4. В областта на Стратегията съществуват много инициативи на национално равнище и на равнището на ЕС. Работи се усилено по линия на Еразъм+, Гаранцията за младежта, Инициативата за младежка заетост и Европейския социален фонд. Други посочени области, които са от значение, са Програмата за умения и Европейският корпус за солидарност. Същевременно други политики имат основно въздействие върху младите хора в области, определени като междусекторни (например транспорт, социални въпроси, здраве, външна дейност и селско стопанство). Освен това всички държави членки имат собствен подход към политиките за младежта и към други въпроси, оказващи въздействие върху младите хора.

2.5. Въпросите на младежта са интегрирани в Европейския стълб на социалните права, Програмата на ООН за устойчиво развитие до 2030 г. и нейните цели за устойчиво развитие, и др.

2.6. ЕИСК вече е приел редица становища по въпросите на младежта, като например становищата относно Инициативата за младежка заетост ([1]), Гаранцията за младежта ([2]), Европейския корпус за солидарност ([3]) или, още по-наскоро, относно рамка на ЕС за качествено и ефективно чиракуване ([4]). Освен това той направи оценка, от гледна точка на гражданското общество, на изпълнението на политиките на ЕС за младежка заетост (основно на Гаранцията за младежта) в шест избрани държави членки.

([1]) ОВ C 268, 14.8.2015 г., стр. 40.
([2]) ОВ C 271, 19.9.2013 г., стр. 101.
([3]) ОВ C 81, 2.3.2018 г., стр. 160.
([4]) ОВ C 262, 25.7.2018 г., стр. 41.

2.7. В организираното от ЕИСК във връзка с настоящото становище изслушване, водено от млади хора, младежите изразиха чувство на огромна несигурност. Според тях онези, които поемат по различен път или напуснат преждевременно училище, са изложени на силен натиск и не се приемат добре. Някои от тях споделиха, че трябва да започнат да мислят за пенсионирането си още докато са подрастващи. Преходът към трудовия свят си остава предизвикателство и беше изразено недоволство поради дискриминацията на младите хора от гледна точка на заплащането при извършване на една и съща работа, само въз основа на възрастта. Като критични въпроси бяха посочени също и жилищното настаняване, и транспортът, наред с цифровизацията и проблемите, свързани с признаването и валидирането на умения, получени чрез неформално обучение.

3. **Общи бележки**

3.1. ЕИСК приветства Стратегията. Той счита, че тя трябва да бъде всеобхватен план, който води до ефективни желани резултати и осигурява добавена стойност за младите хора. Нейната стойност следва да е по-голяма от сумата на съставните ѝ части и би трябвало да е по-ефективна от прост набор от различни действия. ЕИСК счита, че Стратегията следва да бъде по-тясно свързана с действащи програми на ЕС като Еразъм+, Гаранцията за младежта или Европейския корпус за солидарност.

3.2. В последно време набира популярност идеята за цялостен подход към някои политически въпроси, която се разпространява както на равнището на ЕС, така и на равнището на държавите членки. Комитетът одобрява тази концепция, тъй като по този начин се отчита фактът, че социалните проблеми не могат винаги да се вместят в строго определени административни категории. Разбиването на традиционното разделение на роли, бюджети и култури обаче е изключително трудно и е необходимо да се гарантира, че „цялостният подход“ няма да се превърне в един вид панацея, в случай че даден въпрос е твърде сложен или създателите на политики просто не желаят да опитат други възможности.

3.3. ЕИСК счита, че изпълнението на политиката на ЕС за младежта следва да бъде по-видимо и устойчиво на равнището на ЕС и на държавите членки, за да бъде правилно оценено, например в рамките на Европейския семестър и набора от социални показатели.

3.4. Като цяло предложената стратегия трябва да включва подход, основан в по-голяма степен на правата. Това е важна област, на която се основава Конвенцията на ООН за правата на детето (която, разбира се, не обхваща всички права на младежта), която предвижда редовен преглед на резултатите в отделните държави с помощта на договорени показатели. Предложенията са солидни, що се отнася до самото естество на работата с младежта и ролята на доброволческия сектор; този аспект е от ключово значение, тъй като на международно равнище са налице нови по-инструменталистки подходи към „работата с млади хора“.

3.5. ЕИСК счита, че Стратегията следва да има за цел да се насърчава реално сближаване във възходяща посока между държавите членки в областта на политиките за младежта. Това е от особено значение, тъй като ЕС предоставя значително финансиране (например по линия на програма Еразъм) за всички държави членки. В други области на финансиране от ЕС е налице подход на съфинансиране, с който се насърчават сближаването и възприемането в по-голяма степен на общоевропейски подход. Комитетът счита, че във връзка с това могат да се извлекат много поуки за Стратегията.

3.6. Комитетът споделя виждането на Комисията относно ключовата роля на лицата, работещи с младежта, и изключителната подкрепа за младите хора при прехода им към зряла възраст, но подчертава, че качеството на работата с младежта до голяма степен зависи от финансирането на обществените услуги. В някои държави членки, поради съкращения в публичния сектор и замразяване на заплатите, не само се е влошило качеството на труда на хората, работещи с младежта, но и в сектора има много незапълнени работни места. Следователно ЕИСК призовава за повече инвестиции в обществени услуги.

3.7. Независимо от това Комисията правилно отбелязва, че държавите членки трябва да заделят свои собствени ресурси за политиките за младежта. В това отношение най-насърчаващи са предложенията относно проследяването на финансирането, но те трябва да обхващат работата на държавите членки и други междусекторни области на политика. ЕИСК счита, че проследяването следва да се извършва с участието на социалните партньори и организациите на гражданското общество на всички равнища.

3.8. Комитетът споделя виждането на Комисията, че е необходимо държавите членки да проучат иновативни и алтернативни форми на демократично участие. Въпреки това, ЕИСК е твърдо убеден, че е необходима по-голяма подкрепа, включително финансова, за сегашните начини на участие на обществото, като например доброволчеството, младежките съвети, участието в организации на гражданското общество, синдикатите или работническите съвети. Младите хора са бъдещето на Европа и затова следва да бъдат насърчавани да участват в местните избори и в изборите за Европейски парламент, както и да се изявяват активно във всички форми на гражданско и политическо участие.

3.9. Според ЕИСК в обхвата на стратегията, която се съсредоточава върху три области на действие: АНГАЖИРАНЕ, СВЪРЗВАНЕ И ОВЛАСТЯВАНЕ, последната област би трябвало да се разшири със задачи за закрила и подкрепа на младите хора, за да им осигури уменията, от които се нуждаят, за да се изправят пред глобални предизвикателства като цифровизацията, изменението на климата и нарастващия популизъм. Тъй като един от приоритетите на ЕС е да „закриля“ своите граждани, Комитетът счита, че, подобно на възрастното население, младите хора също следва да бъдат включени в този приоритет. Младите хора следва да извлекат полза и от концепцията за „цифровата справедливост“, популяризирана от ЕИСК ([5]), чиято цел е европейските граждани да бъдат защитени от отрицателните аспекти на цифровата революция или в по-широките рамки на концепцията за „справедлив преход“, застъпвана от Международната организация на труда (МОТ).

Младите хора и трудовият свят

3.10. Макар че Стратегията следва да бъде ясна и да не включва множество цели, Комитетът счита, че в настоящата Стратегия следва да се отдели повече внимание на социалните въпроси и въпросите, свързани със заетостта, които засягат младите хора, по-специално що се отнася до обсъждането на бъдещето на труда. Те включват, наред с другото, цифровизацията, платформите, разпокъсаността и несигурността на пазара на труда, които засягат в особена степен младите хора.

3.11. Съчетаването на работата и ученето се превръща в ежедневие за много млади хора. Поради тази причина ЕИСК счита, че бъдещите политики на ЕС за младежта следва да насърчават демокрация на работното място, наред с другото, чрез насърчаване на социалния диалог и защита на трудовите права на младите хора. Младите хора на пазара на труда трябва да бъдат третирани по същия начин както и възрастните, особено що се отнася до получаването на същата минимална работна заплата ([6]), достъпа до пенсии и защитата срещу несигурни трудови договори (договори за нула часове), както и неплатени стажове или фиктивна самостоятелна заетост. Гласът на младите хора следва се чува и в обществото и на работното им място. Освен това участието на младите хора в представителни структури на работното място (синдикати и работнически съвети) следва да бъде насърчавано в по-голяма степен, както се прави в някои държави, които имат специални младежки представителни съвети на работното място.

3.12. Някои млади хора са и родители и политиките на ЕС, като например новата директива относно равновесието между професионалния и личния живот, са от значение за младите хора, които съчетават работа и образование и полагат грижи за членове на семейството. Поради цифровизацията на работните места положението на младите хора от гледна точка на заетостта несъмнено ще се различава от това на техните родители. ЕИСК предлага в стратегията да се обърне по-голямо внимание на социалните политики и политиките в областта на заетостта, като се има предвид значението на политиките в областта на пазара на труда за живота на младите поколения.

3.13. Пазарът на труда е от особено значение, тъй като в много държави младите хора бяха най-силно засегнати от безработица в годините след икономическата криза от 2008 г. Въпреки спада на равнището на безработица сред младежта, броят на безработните млади хора беше почти два пъти по-голям от броя на онези, които имат работа ([7]). В много случаи наскоро създадените работни места са с по-ниско качество или предлагат по-ограничен достъп до постоянен трудови договори на пълно работно време, отколкото тези отпреди кризата (напр. временни договори, договори за нула часове).

Образование и здравеопазване за младите хора

3.14. Стратегията има за цел да гарантира, че мнението на непредставената младеж ще бъде чуто от политиците. За тази цел са необходими допълнителни действия за интегрирането в обществото на младите хора, които са по-отдалечени от пазара на труда и от системата на образованието. Въпреки лекото подобрение по отношение на броя на младите хора, незаети с работа, учене или обучение (т.нар. група „NEET“), през 2017 г. 10,9 % от младите хора на възраст между 15 и 24 години и 17,7 % от тези на възраст между 25 и 29 години все още са били в това положение. Подобряването на уменията и компетентностите има положително въздействие върху пригодността за заетост на младите хора, и все пак само този фактор няма да повлияе на растежа на заетостта. Подобна неангажираност има значително въздействие върху живота и стремежите на младите хора, тъй като може да доведе до бедност и социално изключване. Освен това публичните органи поемат разходите, свързани с това, че не успяват да включат населението NEET в образованието или заетостта — разходи, които по оценки на Европейската фондация за подобряване на условията на живот и труд (Eurofound) (2012 г., 2014 г.) възлизат на 1,2 % от националния БВП. Съществува и по-голяма вероятност лица от групата NEET да подкрепят екстремистки и ксенофобски идеологии.

3.15. Член 4 от Европейския стълб на социалните права относно активната подкрепа на заетостта гласи: „Младите хора имат право на продължаващо образование, чиракуване, стаж или добро предложение за работа в рамките на 4 месеца, след като останат без работа или напуснат образователната система. Стратегията за младежта следва да допринесе за прилагането на този принцип, по-специално за насърчаването на изграждането на гражданско общество и обединения на социалните партньори за разработването и изпълнението на различните политики, предприемани в тази връзка. Следва да се обърне специално внимание на стратегиите за достигане до онези млади хора, които са по-отдалечени от пазара на труда, с цел завръщането им към заетост или образование.“

([5]) ОВ C 237, 6.7.2018 г., стр. 1.
([6]) ОВ C 125, 21.4.2017 г., стр. 10.
([7]) ОВ C 125, 21.4.2017 г., стр. 10.

3.16. Поради това в рамките на Европейската стратегия за младежта следва да се приложи общоевропейска стратегия за достигане до тези групи. Тясното сътрудничество между националните органи, европейските социални партньори, националните съвети по въпросите на младежта и секторът за младежта е ключово за успеха на това начинание.

3.17. Младите хора обикновено посвещават голяма част от времето си на редовно или задочно образование и това е друга област, в която ЕС разполага с ограничени правомощия, освен за да гарантира, че „всеки има право на достъп до качествено и приобщаващо образование, обучение и учене през целия живот, с цел да поддържа и придобива умения, които му дават възможност да участва пълноценно в обществото и успешно да осъществява преходи на пазара на труда“, както се посочва в първия принцип на европейския стълб на социалните права. Това е още една област, която беше обхваната от обособено направление в предишната стратегия.

3.18. Сферата на психичното здраве на младите хора е от основно значение за работата с младежта и за всякакви професионални отношения с млади хора. Като цяло, здравеопазването е от компетентността на държавите членки, но психичното здраве е аспект на общественото здравеопазване, в която област компетентност има ЕС, затова то следва да бъде важен акцент в междусекторната работа, предвидена в Стратегията. Поради това трябва да се отдели специално внимание на въпроси като тревожност, депресия и процент на самоубийства сред младите хора.

3.19. Има все повече примери за добри практики в работата с младите хора на равнището на държавате членки. Аналогично, работата с младежта има доказано положително въздействие върху психичното здраве на младите хора. ЕИСК счита, че в Стратегията следва да се обърне повече внимание на сферата на психичното здраве на младите хора.

3.20. Много национални политики се съсредоточават и върху физическото здраве на младите хора. В тази област се наблюдават редица тревожни факти. Все по-често будят безпокойство затлъстяването в детска и юношеска възраст, както и злоупотребата с различни вещества и „легални стимуланти“. Държавите членки все още могат да възприемат подходи, които се различават значително, но един междусекторен подход към проблемите на младите хора не може да пренебрегва тези въпроси и трябва да потърси решение въз основа на съответните правомощия на ЕС. Тези области представляваха обособени направления в предишната стратегия и е важно в междусекторната работа да се запази силен акцент върху тях.

Равнопоставеност

3.21. Съществува силна връзка между работата с младежта, политиката за младежта и равнопоставеността. ЕС предприе значителни действия в тази област и всички държави членки имат законодателство на тази тема. При все това все още има много случаи на дискриминация, насочена към младите хора, като например в жилищното настаняване и други услуги, на които те разчитат в по-голяма степен от други, като обществения транспорт. Законите относно равнопоставеността често са съсредоточени в по-голяма степен върху възрастните хора. Съществуват девет универсални основания за забрана на дискриминацията в държавите — членки на ЕС. Трябва да гарантираме, че младите хора, обект на този вид дискриминация, са адекватно обхванати от Стратегията на ЕС за младежта. Въпреки че съществуват редица групи, бихме изтъкнали следните от тях, на които следва да се отдели по-голямо внимание в документа:

— младите хора с увреждания,

— младите мигранти и бежанци,

— младите жени и момичета,

— младите ЛГБТИК +.

3.22. Редица политики на ЕС, свързани с младите хора, наскоро се съсредоточиха върху радикализацията. Интеграцията обаче трябва да бъде част от по-широк набор от мерки за младите хора и това трябва да се изтъкне в стратегията. Това се вписва естествено и в програмите за младежка заетост.

4. **Конкретни бележки**

4.1. ЕИСК приветства създаването на новата длъжност координатор на ЕС по въпросите на младежта, който да изслушва мненията на младежта и да оказва влияние на междусекторното измерение на политиката за младежта. Акцентът следва да бъде поставен именно върху тази междусекторна работа. Координаторът следва също да насърчава и улеснява сходен процес на равнището на държавите членки и затова следва да се присъединява към Комисията всеки път, когато тя присъства на заседанията на Съвета.

4.2. Предложенията за национални планове за действие в областта на младежта също се оценяват много положително. Когато става въпрос за подкрепата за младите хора, са необходими ясно определени цели, наблюдение и постъпателност. ЕИСК категорично подкрепя мнението на Комисията, че е необходимо по-силно обвързване между финансирането и националните планове за действие.

4.3. Преходът от структуриран диалог към по-приобщаващ диалог по въпросите на младежта се оценява положително. Въпреки това е необходимо по-голямо приобщаване, което би могло да се постигне чрез разширяването на вида и характера на участващите организации и чрез добавяне на други групи. Младежките доброволчески организации и националните съвети по въпросите на младежта все пак следва да бъдат в центъра на тази дейност поради своята близост до младите хора и натрупания значителен опит.

4.4. Консолидирането на Европейския младежки портал като единен цифров вход за достъп, през който младите хора могат да се ангажират с ЕС е положителна стъпка, но следва да се обърне специално внимание на достъпността на този портал чрез безплатна интернет връзка и достъп до компютри, по-специално за млади хора в неравностойно положение в държавите членки. Необходимо е също Комисията да проследява постоянното движение в социалните медийни платформи сред младите хора.

4.5. Предложенията показват, че младите хора имат предимство, що се отнася до технологичните промени. Следва да се отбележи също обаче, че има и млади хора, които нямат достъп до цифрови технологии. Тези, които работят с младите хора, трябва да са запознати както с положителните, така и с отрицателните страни (напр. проблеми с психичното здраве и предизвикателствата, свързани с фалшивите новини) на ангажирането на младите хора с технологиите.

4.6. Макар че мобилността е основна европейска ценност и е в центъра на програмите за младежта, тя може да има и недостатъци, по-специално в държави, в които има емиграция, спад на населението, „изтичане на мозъци“ или „изтичане на работна сила“. Но може би новите мигранти и бежанци в Европа носят потенциално възможности за подобряване на тази ситуация.

4.7. ЕИСК оценява предложенията на Комисията относно валидирането на неформалното и самостоятелното учене. Би било насърчаващо да се разработят образци в сферата на младежта и в други сфери.

4.8. За щастие вече се организират повече прояви за младежта, с участието на институциите на ЕС, така че би било от полза всички те да бъдат оценени. Следва също да се провери дали би могло да се постигне по-голямо взаимодействие между тях. Предимството на структурирания диалог е, че е постоянен, а не се свежда до еднократна проява. Постоянното ангажиране на младите хора в решения, които ги засягат, следва да бъде приоритет, и е важно това да се прави във всички области на политика, а не само в политиката за младежта. Институциите, които провеждат еднократни прояви, би трябвало да се преориентират към постоянно ангажиране на младите хора в своята работа.

4.9. Комитетът счита, че в епохата на фалшивите новини и прекомерното разчитане на онлайн инструменти е важно да се осигури силна роля на независимата информация за младежта. Отношенията с възрастни, на които младите хора се доверяват, следва да останат ключова характеристика на работата с младежта и политиката за младежта.

4.10. По мнение на ЕИСК Стратегията, наред с други политики, насочени към младото поколение, следва да бъде важен инструмент за преодоляване на антиевропейските нагласи и популизма сред младото поколение.

4.11. ЕИСК приветства новата конкретно насочена стратегия на ЕС за младежта, но настоятелно препоръчва въпросите на младежта да бъдат включени в работата на всички генерални дирекции (ГД) на Европейската комисия.

Брюксел, 18 октомври 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение от Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — „Нова европейска програма за култура“

(COM (2018) 267 final)

(2019/C 62/25)

Докладчик: **Antonello PEZZINI**

Консултация	Европейска комисия, 22.5.2018 г.
Правно основание	Член 167 от ДФЕС
Компетентна секция	„Заетост, социални въпроси и гражданство“
Приемане от секцията	26.9.2018 г.
Дата на приемането на пленарна сесия	17.10.2018 г.
Пленарна сесия №	538
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	182/1/0

1. **Заключения и препоръки**

1.1. ЕИСК е убеден, че Европа представлява културна общност, която се основава на споделени ценности, и че **социалната пазарна икономика** е отличителен белег на европейския начин на живот, съчетаващ икономическата свобода със социалните права и принципите на зачитане на човека.

1.2. ЕИСК счита, че е изключително важно да се укрепи и развие културното измерение на Съюза, основано на залегналите в Договорите общи ценности, тъй като то представлява ключов фактор в процеса на интеграция и крайъгълен камък на европейската културна идентичност, ангажирана с изграждането на приобщаващо, плуралистично, сплотено и конкурентоспособно общество.

1.2.1. Според ЕИСК само укрепването на чувството за принадлежност към Европа и на общата културна идентичност може да засили европейската интеграция и културното и езиковото многообразие.

1.2.2. Според Комитета материалното и нематериалното културно наследство на Европа са елементите, които сплотяват народите на Европа; те представляват изключително силна идентична връзка и ценен стратегически ресурс за социално сближаване.

1.3. ЕИСК счита, че именно поради настоящата политическа криза и кризата на идентичността в Европа ([1]) е изключително важно културата да възстанови ключовата си роля в предаването на основаните на идентичността връзки, за да се превърнат в реалност общите ценности, залегнали в Договорите.

1.4. Въпреки че оценява положително инициативата културата да заеме централно място в програмата, ЕИСК призовава нейното рестартиране да бъде възможност да се обмисли идеята за „ново европейско Възраждане“, насочено към създаването на **Европейско културно пространство** (ЕКП) ([2]), основано на многобройни общи ценности като солидарност, доверие и съвместна отговорност.

1.5. Според Комитета една обновена европейска програма за култура трябва да се основава на споделена стратегическа визия, която, с оглед на реализирането на Европейското културно пространство, да включва:

— общите ценности на свобода и солидарност, които определят идентичността,

— основните принципи на свободата на движение, установяване и предоставяне в Европа за хора, стоки и услуги, които имат отношение към културата,

([1]) Вж. широкоразпространените движения и аспекти, свързани с популизма и суверенизма.
([2]) По аналогия с европейското научноизследователско пространство (ЕНП) и в негова подкрепа.

— системи за управление и планиране на мерките, насочени към културното наследство,

— **конкретни дейности по реставрация и съхраняване на огромното художествено наследство, което прави европейската култура жива за новите поколения** ([3]),

— използване на европейската култура в международните отношения,

— обновено управление на европейските политики, за да се даде повече пространство на участниците, които създават и формират културата в различните форми на културно изразяване и в културните и творческите индустрии,

— подкрепа за обединяването на малките творчески предприятия, по-специално на тези, които си поставят социални цели,

— синергии и обмен на културни процеси, които допринасят за по-добро споделяне на многобройните форми на изразяване на европейското общество.

1.6. **По отношение на предлагането на култур**а е необходимо адресатите на мерките да ги възприемат ясно и лесно чрез нови многоезични средства за комуникация, така че Европейското културно пространство наистина да принадлежи на всички.

1.7. **По отношение на търсенето в областта на култура**та, Комитетът счита, че действията, насочени към потребителите на култура, са от основно значение за увеличаване на участието в развитието на европейската ценностна идентичност, с инициативи като **„Еразъм на културното гражданство“** и създаването на **Европейска харта за култура**, насочена към европейските граждани.

1.8. ЕИСК е убеден, че може да играе проактивна роля в структуриран диалог в областта на културата, за да се укрепят демократичното гражданство, културната идентичност и споделянето на многобройни творчески форми на изразяване на обществото, включително с помощта на съвместни инициативи, като например стартирането на Европейска седмица на културата, нощите на европейската култура и определянето на европейски посланици на културата.

1.9. Комитетът поема ангажимента да осъществява мониторинг на данните от пътната карта на новата програма и да работи за изграждането на ЕКП, като представя редовни доклади на Комисията.

2. **Въведение**

2.1. Културата е в центъра на европейския проект и представлява основата на „единството в многообразието“ на Европейския съюз. Тя е основен компонент на съвместния живот и ценност, която може да ни направи по-хуманни, тъй като е задължителен елемент от поведението ни в обществото и в ежедневното изразяване на нашето гражданство.

2.2. Следователно културата представлява най-добрият стратегически ресурс за социално сближаване и междукултурен диалог и отлична възможност за популяризиране на общата история, с голямото богатство на културното многообразие на европейските региони и на споделеното материално и нематериално наследство.

2.3. В Договора от Лисабон се отдава голямо значение на културата: в преамбюла към Договора за ЕС се съдържа изрично позоваване на желанието на държавите членки да се вдъхновяват от **„културното, религиозното и хуманистичното наследство на Европа“**, а сред приоритетните цели е посочен ангажиментът на ЕС да „зачита богатството на своето културно и езиково многообразие и [да] следи за опазването и развитието на европейското културно наследство“.

2.3.1. Много от тези ценности, които служат за основа за европейското общество, са подчертани в Договора: „Съюзът се основава на ценностите на зачитане на човешкото достойнство, на свободата, демокрацията, равенството, правовата държава, както и на зачитането на правата на човека …“ Тези ценности, станали неразделна част за европейската култура, се появяват и трябва да заемат все по-голямо място в едно общество, което се характеризира с плурализъм, отсъствие на дискриминация, толерантност, справедливост и солидарност.

2.3.2. В Хартата на основните права, която е неразделна част от Договора, е събран, потвърден и обобщен дълъг списък от ценности, някои от които вече са упоменати в Договора.

2.3.3. Ето защо действията на ЕС са насочени към насърчаване на сътрудничеството между държавите членки, така че техните специфични правомощия в областта на културната политика все повече да се позовават на признатите общи ценности, които се **вписват като основополагащ елемент в структурата** на социалните отношения.

([3]) Вж. Специализирани услуги за реставрация: www.opencare.it

2.3.4. В социалните взаимоотношения и в ежедневните действия поведението на човека следва моделите, които са предварително обособени в неговия интелект ([4]). Тези модели обаче се усвояват чрез образованието ([5]) и обучението ([6]) и се укрепват чрез взаимоотношенията, които се изграждат със заобикалящия ни свят.

2.3.5. Оттук идва значението на разпространението и изтъкването на ценностите, които съставляват общата основа на европейската цивилизация, особено сред младите хора, като се започне още от детска възраст, тъй като тогава се укрепват **„огледалните неврони“**, имитиращи действията, усещанията и емоциите, които наблюдаваме у другит ([7]).

2.4. Понятието за култура ([8]) е само по себе си динамично, следователно предполага редица действия, които трябва да бъдат разработени от европейските политики и от държавите чрез образование и примери. Залегналите в Договора и изброени по-горе ценности не са се появили спонтанно, а са резултат от размисъл и опит, натрупани в резултат от взаимоотношенията в обществото, които ръководят мирното съвместно съществуване и засилването на доверието между народите и трябва да бъдат предмет на **процеси на обучение и социални взаимодействия,** насочени най-вече към новите поколения, за да могат те да приемат и да споделят тези етични ценности.

2.5. Освен със своята социална и определяща идентичността стойност, културата се възприема все повече като стратегически икономически фактор, който представлява движеща сила за увеличаването на богатството на глава от населението, на благосъстоянието и на общия европейски БВП, а също и като фактор в международните отношения.

2.6. Приносът на секторите на културата и творчеството се оценява на 4,2 % от БВП на ЕС, с растеж на заетостта от 1,5 %. В абсолютни стойности това означава, че през 2016 г. културата е генерирала 89,9 милиарда евро, което представлява увеличение с 1,8 % в сравнение с 2015 г., а ако се отчетат свързаните с нея отрасли, тази сума ще възлезе на над 250 милиарда, като е осигурявала работа на 1,5 милиона души ([9]).

2.7. Участието в културата представлява основен елемент от ангажимента на Европа, но с настъпилата през 2008 г. икономическа и финансова криза, която впоследствие се пренесе в социалната и политическата област, това участие беше ограничено във всички европейски държави, най-осезаемо в страните от Южна Европа ([10]).

2.8. Европейската програма за култура ([11]) през 2007 г. ангажира ЕС и държавите членки да работят за:

— насърчаване на културното многообразие,

— защита на културното наследство,

— преодоляване на пречките пред свободното движение на операторите в сектора,

— подкрепа за приноса на културните и творческите предприятия.

2.8.1. С Работния план на ЕС за културата за периода 2015—2018 г. бяха определени 4 основни приоритета за европейско сътрудничество в областта на културните политики:

— достъпна и отворена за всички култура,

— съхраняване и популяризиране на културното наследство,

— подкрепа за секторите на културата и творчеството в рамките на иновативна икономика,

— насърчаване на културното многообразие.

2.9. Парламентът прие редица резолюции ([12]) и препоръки относно справедливия достъп до услугите в областта на културата, културата във външните отношения на Съюза и мобилността, културните и творческите индустрии.

([4]) Nihil est in intellectu quod prius non fuerit in sensu (В разума няма нищо, което преди това да не е било в чувствата) (Дж. Лок).
([5]) От латински instruere: подготвям, изграждам. (Б. пр. Тук е обяснен етимологичният произход на италианската дума istruzione — образование.)
([6]) Усвояване на знаци и модели.
([7]) Вж. резултатите от проучванията в областта на неврологията, които описват мимезиса на действията и подражанието на моделите.
([8]) От латински colere: обработвам, облагородявам.
([9]) *Източник:* Евростат.
([10]) Доклад „Cultural access and participation“ („Достъп до култура и участие“) http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_399_en.pdf
([11]) Вж. ОВ C 287, 29.11.2007 г.
([12]) Вж.. ОВ C 377 E, 7.12.2012 г., стр. 142, ОВ C 93, 9.3.2016 г., стр. 95 — текстове P8_TA(2016)0486.

2.10. На заседанието на Съвета от 23 май 2018 г. бяха приети заключения относно включването на културното наследство и в рамките на други политики и засилването на диалога с организациите на гражданското общество.

2.11. От своя страна ЕИСК неколкократно е изразявал мнението си относно оползотворяването на секторите на културата и творчеството и в подкрепа на създаването на стратегия за международни културни отношения ([13]), както и относно приноса на селските райони за европейското културно наследство ([14]).

3. **Предложения на новата програма**

3.1. Основните елементи на предложената от Комисията нова програма могат да се обобщят, както следва:

— насърчаване на културното участие, мобилността на творците и опазването на наследството чрез използване на силата на културата и културното многообразие за социално сближаване и благополучие,

— насърчаване на изкуството и културата в образованието,

— укрепване на международните отношения в областта на културата,

— установяване на по-силни връзки с промишлената политика,

— използване на ролята на културата за укрепване на европейската идентичност,

— тясно сътрудничество с държавите членки и гражданското общество.

3.2. Предложените ключови измерения могат да бъдат обобщени, както следва:

3.2.1. *Социално измерение*: използване на силата на културата и културното многообразие за социално сближаване и благополучие.

3.2.2. *Икономическо измерение*: оказване на подкрепа на културното творчество в сферата на образованието и иновациите, на растежа чрез нови работни места и на развитието на културните индустрии и умения ([15]);

3.2.3. *Външно измерение за укрепване на международните отношения в областта на културата*: подкрепа за културата в държавите — участнички в процеса на разширяване, в Западните Балкани и в средиземноморските страни, и действия на Фонда за развитие на страните от АКТБ ([16]);

3.2.4. *Трансверсално измерение*: инициативи като „Европейска година на културното наследство“ и „Европейски столици на културата“, нов Европейски план за действие за културно наследство за периода 2019—2022 г., развитие на Digital4Culture, онлайн списък с европейски филми, подпомагане на цифровата трансформация.

3.3. Стратегическото сътрудничество по новата програма ще бъде подкрепено от програмата „Творческа Европа“ и други програми на ЕС.

4. **Общи коментари**

4.1. ЕИСК счита, че е изключително важно да се укрепи и развие културното измерение на Съюза, основано на залегналите в Договорите общи ценности, за да се консолидира чувството на принадлежност към изграждането на приобщаващо, сплотено и конкурентоспособно общество.

4.2. Според Комитета материалното и нематериалното културно наследство на ЕС са *елементите*, които сплотяват народите на Европа; те представляват много силна идентична връзка, особено в моменти на криза на европейската идентичност и солидарност.

4.3. ЕИСК счита за целесъобразно, именно поради настоящата криза в политиката, идентичността и управлението в Европа, европейската култура да възстанови ключовата си роля в предаването на ценностите, свързани с идентичността, включително като се укрепят европейските обучителни програми.

([13]) ОВ C 288, 31.8.2017 г., стр. 120.
([14]) NAT/738 (ОВ C 440, 6.12.2018 г., стр. 22).
([15]) По-специално с извършената от P.I.S.A. промяна от STEM (наука, технология, инженерство и математика) на STEAM (наука, технология, инженерство, изкуства и математика) и в цифровата област.
([16]) Африка, Карибския и Тихоокеанския басейн.

4.4. Този процес на ценностна интеграция трябва да бъде основата за качествен скок, осъществен от една нова Програма в областта на културата, и да доведе до създаването на истинско Европейско културно пространство ([17]), основано на общи ценности, което да бъде изграждано по аналогия и паралелно с Европейското научноизследователско пространство.

4.5. Това ново Европейско културно пространство трябва да включва, наред със съответния график, следните елементи:

4.5.1. обвързване на европейските културни политики и инструментите за подпомагане и разпространение на ценностите на идентичността, въз основа на чувството за принадлежност, с общ набор от ценности;

4.5.2. пълното прилагане на свободата на движение, установяване и предоставяне на услуги на цялата европейска територия за работещи в сферата на културата физически и юридически лица;

4.5.3. „културна икономика“ с акцент върху социално приобщаващите системи, които насърчават нови модели на опазване и възстановяване на културното наследство и на развитие на творческите индустрии, включително чрез нови форми на предприемачество със силна социална стойност;

4.5.4. насърчаването на европейската култура в международните отношения, било като инструмент за възстановяване на културната дипломация, било като механизъм за меко действие във външните отношения на Европа, било като мултиплициращ икономически фактор в международния обмен, способен да превърне хората на изкуството/творците в **„посланици на европейската култура“**;

4.5.5. механизми, действащи от долу нагоре, които да предоставят повече пространство на всички участници, които пряко произвеждат, изграждат и формират култура в областта на изкуството и културните и творческите индустрии.

4.6. Според ЕИСК е необходимо общите предизвикателства да бъдат посрещнати със създаването на истински „вътрешен пазар на културата“, благоприятстващ:

— мобилността на хората на изкуството и услугите на предприятията, работещи в областта на културата,

— мобилността на произведенията на изкуството,

— сътрудничеството чрез транснационални проекти,

— междукултурния диалог,

— конкретните действия за укрепване на европейската културна идентичност,

— дейностите за реставрация и опазване на огромното европейско художествено наследство, включващи специални направления за мултимедийна и устойчива научноизследователска и иновационна дейност ([18]),

— укрепването на творческата независимост,

— развитието на хуманитарно-цифрова култура, която може да ограничи манипулативното влияние на алгоритъма за фалшиви новини и онлайн дезинформация.

4.7. Според ЕИСК е изключително важно да се насърчава убеждението, най-вече сред младите хора посредством образованието, че културните различия и множеството форми на изкуството представляват съществени фактори за човешкото развитие и за утвърждаването на основните свободи, както и че обменът на културни процеси и най-добрите културни изяви допринасят за укрепване на демократичното гражданство.

4.8. ЕИСК подчертава необходимостта новата европейска програма в областта на културата — в рамките на нова споделена и обогатена стратегическа визия — да бъде интегрирана и да залегне в перспективите за следващата европейска многогодишна финансова рамка.

4.9. Според ЕИСК е необходимо адресатите на структурните и финансови програми и регулаторни действия за подкрепа да разполагат с ясна и прозрачна информация, достъпна в социалните мрежи.

4.10. Също така ЕИСК счита, че действията, насочени към крайните адресати на европейската културна политика, са от основно значение за повишаването на участието, което беше подложено на сериозно изпитание от икономическата, финансова и впоследствие прераснала в социална криза.

([17]) Вж. също Рамкова конвенция на Съвета на Европа за значението на културното наследство за обществото (CETS № 199) от 18.3.2008 г., Фаро, 27.10.2005 г.

([18]) Вж. бележка под линия 14.

4.10.1. Според ЕИСК стартирането на **Еразъм на гражданството** за развитие на културата и туризма в Съюза и на **Европейската харта за култура**, която предвижда улеснен достъп до европейските културни забележителности, както и стартирането на **европейските седмици и нощи на културата**, биха могли да се окажат полезни инициативи, особено за младите поколения.

5. **Специфични бележки**

5.1. Трябва да се предостави **цифрово оперативно ръководство**, с актуализиран в реално време и лесен за ползване уебсайт на всички езици на Съюза, за да се гарантира използваемостта на многобройните съществуващи в момента инструменти на ЕС, изброени в поместения по-долу първоначален ориентировъчен списък:

— **ИСР II**, инструмент за сътрудничество за развитие ([19]),

— **Interreg Med Programme** ([20]) и **Med Culture Programme** (2014—2018 г.) ([21]),

— **ЕИС**, инструмент за съседство, бивш ЕИСП ([22]),

— **ИПП II** (2014—2020 г.) ([23]),

— Мрежата „Натура 2020“ ([24]),

— „**План за действие за природата, хората и икономиката“** на „Натура 2020“ ([25]),

— **Програма за околната среда и действията по климата (LIFE)** (2014—2020 г.) ([26]),

— **структурните фондове** ([27]),

— **EMODnet, Phase III**, наблюдение и данни за морската среда ([28]),

— **„Син растеж на Съюза**“, в морския сектор, морския транспорт и туризма ([29]),

— **LEADER plus**, възстановяване и подобряване на културното и селското наследство ([30]),

— **„Европа за гражданите“** (2014—2020 г.) за историята и многообразието на Съюза ([31]),

— **държавните помощи** в областта на опазването на културата и наследството ([32]),

— **„Незаконен трафик на паметници на културата“** ([33]),

— **програма „Коперник“** (бивша ГМОСС), сателитна информация за мониторинг на културното наследство ([34]),

— **EDEN** *(Най-добри европейски дестинации),*

— програма COSME, която финансира инициативи в полза на културата и туризма ([35]),

— **Културни маршрути на Съвета на Европа** и ЕК,

([19]) Регламент (ЕС) № 233/2014 (ОВ L 77, 15.3.2014 г., стр. 44).
([20]) Interreg Med Programme.
([21]) Med Culture Programme.
([22]) Регламент (ЕС) № 232/2014 (ОВ L 77, 15.3.2014 г., стр. 27) и Регламент (ЕС) № 236/2014 (ОВ L 77, 15.3.2014 г., стр. 95).
([23]) Регламент (ЕС) № 231/2014 (ОВ L 77, 15.3.2014 г., стр. 11).
([24]) Директива 92/43/ЕИО за опазване на естествените местообитания (ОВ L 206, 22.7.1992 г., стр. 7) и Директива 2009/147/ЕО относно опазването на дивите птици (ОВ L 20, 26.1.2010 г., стр. 7).
([25]) COM(2017) 198 final.
([26]) Регламент (ЕС) № 1293/2013 (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 185).
([27]) Петте фонда: ЕФРР, ЕСФ, Кохезионния фонд, ЕЗФРСР, ЕФМДР.
([28]) Решение (ЕС) 2017/848 (ОВ L 125, 18.5.2017 г., стр. 43).
([29]) Резолюция на Европейския парламент от 2.7.2013 г. (2012/2297(INI) (ОВ C 75, 26.2.2016 г., стр. 24).
([30]) Регламент (ЕС) № 1305/2013 (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 487).
([31]) Регламент (ЕС) № 390/2014 (ОВ L 115, 17.4.2014 г., стр. 3).
([32]) Регламент (ЕС) № 651/2014 (ОВ L 187, 26.6.2014 г., стр. 1) и Регламент (ЕС) № 2015/1588 (ОВ L 248, 24.9.2015 г., стр. 1).
([33]) Незаконен трафик на паметници на културата.
([34]) Регламент (ЕС) № 377/2014 (ОВ L 122, 24.4.2014 г., стр. 44).
([35]) Регламент (ЕС) № 1287/2013 (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 33).

— **„C3 Monitor“**, за мониторинг и сравняване на около 170 културни и творчески обекта в 30 европейски държави, **„Културна динамика“ (Cultural Vibrancy)**, **„Творческа икономика“ (Creative Economy)**, **„Благоприятна среда“ (Enabling Environment)**,

— публично-частно партньорство (ПЧП) в областта на **енергийната ефективност на историческите сгради**,

— културното наследство за устойчивото развитие на **„Хоризонт 2020“,**

— цифровата платформа **Europeana** с над 50 милиона цифровизирани записа: книги, музика, произведения на изкуството, със съвременни методи за търсене,

— **Цифрова програма** за изследване на европейското филмово наследство ([36]),

— **инвестиции в културното наследство** благодарение на регламентите за политиката на сближаване ([37]),

— **„Еразъм+“** ([38]),

— **Знак за европейско наследство**, присъждан на обекти, разположени в ЕС ([39]),

— програмата **„Творческа Европа“** (2014—2020 г.), включваща медиен компонент, посветен на аудиовизуалния сектор (**подпрограма „Медии“**), културен компонент, посветен на творческите и културните сектори (**подпрограма „Култура**“), транссекторен компонент, посветен на всички творчески и културни сектори (**междусекторна секция**) ([40]).

Брюксел, 17 октомври 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

([36]) COM (2010) 487 final и COM (2014) 477 final.
([37]) ОВ L 347, 20.12.2013 г.
([38]) Регламент (ЕС) № 1288/2013 (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 50).
([39]) Решение № 1194/2011/ЕС (ОВ L 303, 22.11.2011 г., стр. 1).
([40]) Регламент (ЕС) № 1295/2013 (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 221).

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет „Подобряване на защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, на равнището на ЕС“

(COM(2018) 214 final)

и относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно защитата на лица, подаващи сигнали за нарушения на правото на Съюза“

(COM(2018) 218 final)

(2019/C 62/26)

Докладчик: **Franca SALIS-MADINIER**

Консултация	Европейски парламент, 28.5.2018 г.
	Съвет на Европейския съюз, 29.5.2018 г.
	Европейска комисия, 18.6.2018 г.
Правно основание	Член 43, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Заетост, социални въпроси и гражданство“
Приемане от секцията	26.9.2018 г.
Дата на приемането на пленарна сесия	18.10.2018 г.
Пленарна сесия №	538
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	158/77/15

1. **Заключения и препоръки**

1.1. ЕИСК счита, че защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, е важен инструмент не само защото защитава лицата, сигнализиращи за нередности, но и защото подпомага дружествата да се справят по-добре с незаконни и неетични действия.

1.2. ЕИСК оценява факта, че някои предприятия са въвели процедури, насочени към защита на лицата, подаващи сигнали за нередности, и че 10 от 28-те държави членки вече са въвели всеобхватни рамки за защита на лицата, подаващи сигнали.

1.3. ЕИСК счита, че обхватът на директивата следва да бъде оценяван въз основа на оценката на прилагането ѝ и че би трябвало да бъде достатъчно широк, за да защитава общия интерес.

1.4. ЕИСК призовава Комисията да преразгледа правното основание на директивата, за да бъдат включени и правата на работниците във връзка с член 153 от Договора за функционирането на ЕС (ДФЕС).

1.5. Бившите служители, синдикалните представители на работниците и юридическите лица по член 3 трябва да могат да сигнализират, като се ползват от една и съща защита; те трябва да бъдат изброени ясно в член 2 от тази директива.

1.6. ЕИСК препоръчва (член 13) двустепенна процедура за сигнализиране за нередности, която позволява на лицето, подало сигнал за нередност, по свой избор да използва вътрешна процедура или компетентните органи, а след това, според случая, гражданското общество/медиите с цел справедливост и правна сигурност.

1.7. Комитетът препоръчва лицата, сигнализиращи за нередности, да могат да се обръщат към синдикалните представители на всеки етап от сигнализирането и тези представители да могат да ги представляват и да ги съветват и подкрепят.

1.8. Директивата трябва да насърчава по-ясно договарянето по вътрешния механизъм за сигнализиране за нередности като предмет на социален диалог със синдикалните представители на работниците в съответствие с препоръката на Съвета на Европа от 2014 г. и доклада на Европейския парламент от 2017 г.

1.9. ЕИСК препоръчва в случай на разкриване на самоличността на сигнализиращо за нередности лице, подало сигнал анонимно, то да има право на защита, предоставена от директивата.

1.10. ЕИСК препоръчва да се измени член 15, параграф 5 относно тежестта на доказване по неоспорим начин (prima facie). Достатъчно е лицето, сигнализиращо за нередности, „да представи фактически обстоятелства, че е подало сигнал“.

1.11. ЕИСК препоръчва в член 15, параграф 6 компенсирането на вредите да не се прехвърля към националното право (което не е единно), а директивата да предвижда цялостно компенсиране на вредите без горна граница, подобно на законодателството на Обединеното кралство.

1.12. Комитетът призовава за заличаване на член 17, параграф 2, който е излишен (санкциите за клевета или набедяване са предвидени в националното право).

1.13. ЕИСК призовава Комисията да добави изрична клауза за запазване на равнището на защита в член 19, за да се гарантира, че прилагането на директивата в никакъв случай няма да позволи да се ограничат правата на лицата, сигнализиращи за нередности, предоставени преди директивата, в държавите членки и в областите, в които тя се прилага, когато вече съществуващите права са по-благоприятни.

1.14. ЕИСК препоръчва публикуването на периодични доклади от публичните субекти и държавите членки да стане задължително.

1.15. ЕИСК призовава Комисията да предвиди в директивата кампании за повишаване на осведомеността на европейско и национално равнище, насочени по-специално към младите хора, за да се промени нагласата към лицата, сигнализиращи за нередности.

2. **Контекст**

2.1. Извършването на незаконни дейности и злоупотребата със закона са възможни във всяка организация, била тя частна или публична. Те могат да се проявят под много различни форми, като например корупция или измама, злоупотреба, избягване на данъчно облагане или небрежност, и ако не бъдат предприети мерки срещу тях, те могат сериозно да навредят на обществения интерес и благосъстоянието на гражданите в една или повече държави — членки на ЕС.

2.2. Способността да се предвиди, да се предприемат мерки или да се сложи край на рискова ситуация е от полза за предприятията, гражданите и работниците (смъртни случаи или наранявания, съдебни преследвания, финансови загуби, риск за репутацията). Сигнализирането за нередности, което Комисията предлага да бъде защитено с тази директива, е сигнализиране в името на общия интерес от полза за обществото като цяло.

2.3. Лицата, които работят за дадена организация или имат отношения с нея поради свързани с тяхната работа дейности, често са първите, които получават информация за закононарушения. Ето защо лицата, които сигнализират (в рамките на въпросната организация или към външен орган) или разкриват такива действия — т.нар. „лица, сигнализиращи за нередности“ — могат да играят важна роля за прекратяването им. Мнозина обаче са тези, които се въздържат да го направят. Според международни проучвания основните причини за мълчанието на хората са страхът от ответни действия с цел отмъщение, опасения, че сигнализирането за нередности ще е напразно, и незнание към кого да се обърнат. 85 % от запитаните по време на проведената през 2017 г. от Комисията обществена консултация считат, че работниците много рядко или рядко подават сигнал за заплаха или вреда за обществения интерес поради страх от правни и финансови последствия, но също и поради отрицателна нагласа към лицата, сигнализиращи за нередности. В някои държави за съжаление все още не се прави разлика между лице, сигнализиращо за нередности, и предател или доносник. Сигнализирането за нередности обаче е акт на смелост, докато доносничеството е проява на малодушие.

2.4. Поради тези причини е важно да се гарантира ефективна защита на лицата, сигнализиращи за нередности. Вече съществуват инструменти на международно равнище и в различни държави членки. Съветът на Европа, Европейският парламент, Съветът на ЕС, както и организациите на гражданското общество и синдикалните организации вече призоваха за въвеждане на законодателство на равнището на ЕС относно защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, действащи в името на обществения интерес. Някои европейски предприятия са въвели процедури, насочени към защита на лицата, подаващи сигнали за нередности. Предложението на Комисията изхожда от констатацията, че понастоящем защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, в Европейския съюз е неподходяща, разпокъсана в държавите членки и непоследователна в различните области на политиката.

2.5. Във връзка с това Комисията предлага директива, с която се въвежда защита на лицата, сигнализиращи за нередности, в целеви области, допълнена от съобщение, с което се създава политическа рамка на равнището на ЕС, включваща мерки за подкрепа на националните органи.

2.6. С това предложение се цели определяне на набор от общи минимални стандарти, осигуряващи защита срещу ответни действия с цел отмъщение за лицата, сигнализиращи за нередности, които подават сигнали за нарушения на правото на ЕС относно: i) обществени поръчки; ii) финансови услуги; iii) изпиране на пари и финансиране на тероризма; iv) безопасност на продуктите; v) безопасност на транспорта; vi) опазване на околната среда; vii) ядрена безопасност; viii) безопасност на храните и фуражите; ix) здраве на животните и хуманно отношение към тях; x) обществено здраве; xi) защита на потребителите; xii) защита на неприкосновеността на личния живот и личните данни и сигурност на мрежите и информационните системи.

2.7. То се прилага и спрямо нарушенията на правилата на ЕС в областта на конкуренцията, нарушенията и злоупотребите със законодателството в областта на корпоративното данъчно облагане и вредите, нанесени на финансовите интереси на ЕС.

2.8. В съответствие с предложението държавите членки ще трябва да гарантират, че предприятията с най-малко 50 служители (или с годишен оборот над 10 милиона евро) и публичните субекти създават вътрешни канали и процедури за подаване и приемане на сигнали и за предприемане на последващи действия по тях. Те ще трябва също така да гарантират, че компетентните органи разполагат с външни канали за подаване на сигнали. Тези канали трябва да гарантират поверителност на самоличността и на информацията. Малките предприятия и микропредприятията са освободени от задължението за вътрешна процедура (освен във финансовата област или в чувствителни сектори).

2.9. В предложението се забраняват преки или непреки ответни действия с цел отмъщение срещу лица, сигнализиращи за нередности, и се предвиждат мерки, които държавите членки ще трябва да предприемат за гарантиране на тяхната защита.

2.10. И накрая, в него се предвиждат ефективни, пропорционални и възпиращи санкции, които са необходими за предотвратяване на: i) възпрепятстване на подаването на сигнал, ответни действия с цел отмъщение, злонамерени производства срещу сигнализиращите лица и нарушаване на задължението за запазване на поверителността на данните за тяхната самоличност; и ii) злонамерено или целящо злоупотреба подаване на сигнали.

3. **Общи бележки**

3.1. Към момента само 10 от 28-те държави — членки на ЕС, вече разполагат с всеобхватно законодателство относно защитата на лицата, сигнализиращи за нередности. В Европа разпокъсаността и недостатъците на тази защита са вредни за обществения интерес и биха могли да възпрепятстват подаването на сигнали. В случай на трансгранични престъпления или престъпления, извършени в многонационални компании, лице, сигнализиращо за нередности, не се ползва от същата защита в зависимост от законодателството и съдебната практика на държавата, които се прилагат към него.

3.2. ЕИСК приветства целта да се насърчава доброволното и отговорно сигнализиране за нередности, за да се защити общественият интерес.

3.3. През 2016 г. ([1]) Комисията отбеляза, че прилагането на правото на Съюза продължава да бъде предизвикателство, и пое ангажимента „в името на общия интерес да бъде поставен по-силен акцент върху правоприлагането“. Преследваната цел е проактивно, а не реактивно законодателство, и законодателство, което да бъде „неделима част от прилагането на правото на Съюза“.

3.4. ЕИСК отбелязва, че предложението за директива е съгласувано с досегашните европейски достижения (Съвет на Европа, Парламент, Комисия) по отношение на стандартите и целите, и по-специално с Препоръка на Съвета на Европа CM/Rec(2014)7 от 30 април 2014 г., и съответства в голяма степен на националните стандарти. От друга страна, то се вписва като допълнение в съществуващите секторни механизми на ЕС (финансови услуги, транспорт, околна среда) и в политиките на ЕС (борба с корупцията, устойчиви финанси, по-справедливо данъчно облагане).

3.5. При спазване на принципа на субсидиарност материалният обхват беше ограничен до нарушенията на правото на ЕС (незаконни дейности и злоупотреба със закона) и до конкретни области, в които:

1. е необходимо да се подобри правоприлагането;

2. почти пълната липса на подадени сигнали е ключов фактор;

3. нарушенията могат сериозно да навредят на обществения интерес.

3.6. ЕИСК счита обаче, че връзката между правото на ЕС и националното право, която може да бъде източник на спорове и трудности в прилагането на залегналите в директивата принципи, би трябвало да бъде изяснена.

3.7. ЕИСК подчертава положителния аспект на директивата, която стимулира държавите да създадат „всеобхватно и съгласувано“ национално право въз основа на принципите в препоръката на Съвета на Европа и съдебната практика на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ). В същото време би било важно да се гарантира гладкото функциониране на добре установени рамки в държавите членки, доколкото те спазват принципите на директивата.

3.8. Положително е също така, че се споменава приемането на по-благоприятни разпоредби в отделните държави членки. ЕИСК обаче счита за абсолютно необходимо във връзка с това да се добави клауза за запазване на равнището на защита, тъй като тази директива не трябва да служи за премахване и занижаване на по-изгодните национални разпоредби.

([1]) ОВ C 18, 19.1.2017 г, стр. 10.

3.9. В заключение ЕИСК препоръчва директивата да бъде оценявана с оглед на доказателствата, които могат да станат достъпни в бъдеще, и въз основа на оценката на изпълнението на директивата. Той счита, че е важно да се посочи възможността за по-нататъшно разширяване на материалния обхват на директивата в контекста на тази оценка.

3.10. ЕИСК подчертава значението на прилагането на директивата в държавите членки за по-доброто функциониране на демокрацията предвид настоящите или бъдещите предизвикателства, за укрепването на принципите на правовата държава, обществените свободи и почтеността, като се има предвид че свободата за заявяване на истината (или „паресия“) се счита за основен стълб на демокрацията.

3.11. ЕИСК подкрепя създаването на европейска агенция за предупреждение или европейски омбудсман, който да отговаря за координиране на работата на националните органи, отговарящи за системата за предупреждения, и да осъществява мониторинг на линиите за подаване на сигнали.

4. **Конкретни бележки**

4.1. ЕИСК преценява като неприемливо, че не е било възможно да се проведе консултация със социалните партньори относно предложението за директива, както е предвидено в член 154 от ДФЕС. Комисията не бива да повтаря тази практика.

4.2. Комитетът препоръчва социалната област също да бъде обхваната от директивата, като се добави член 153 от ДФЕС към 16-те правни основания на директивата. ЕИСК подчертава, че в член 1 (материален обхват) относно нарушенията на правото, за които лице, сигнализиращо за нередности, може да подаде сигнал, е пропусната защитата на работниците. В предложението не са включени дискриминацията, тормозът, насилието на работното място и др. Смята, че тези теми трябва да залегнат в директивата.

5. **Персонален обхват**

5.1. ЕИСК отбелязва много широкия персонален обхват на приложение на директивата: всеки работник от публичния или частния сектор, който е получил информация в контекст, свързан с работата. Понятието „работник“ е широко: всеки нает работник по смисъла на член 45 от ДФЕС и самостоятелно заето лице по смисъла на член 49 от ДФЕС, но също и всеки доброволец, стажант без възнаграждение, консултант, доставчик, подизпълнител, акционер или член на управителен съвет. Тази директива следва да допринесе за намаляване на риска от увреждане на репутацията, което би могло да застраши дружествата.

5.2. Бившите служители, синдикалните представители на работниците и юридическите лица по член 3 трябва да могат да сигнализират, като се ползват от една и съща защита; те трябва да бъдат включени ясно в член 2 от тази директива.

5.3. ЕИСК отбелязва, че длъжностните лица на ЕС трябва да се ползват със защита, равна на защитата на работниците в държавите членки.

6. **Процедури за сигнализиране**

6.1. Когато става въпрос за въвеждането на вътрешни механизми за сигнализиране, ЕИСК препоръчва работниците и техните синдикални представители да участват активно в тяхното разработване и прилагане.

6.2. Комитетът счита, че принципът на степенуваното сигнализиране (вътрешно, към компетентните органи, към обществеността) е в съответствие с принципа на отговорното сигнализиране. ЕИСК счита обаче, че лицето, сигнализиращо за нередности, трябва да има равна възможност за избор на достъп до вътрешната процедура или до компетентните органи, и затова препоръчва двустепенна, а не тристепенна процедура, с цел справедливост и правна сигурност. От една страна, международни проучвания дори в държави, освободени от задължението за вътрешен канал (Обединено кралство, Ирландия), сочат, че работникът използва първо вътрешната процедура от лоялност; следователно няма опасност от масово заобикаляне на вътрешната процедура. Освен това в случай на задължение за вътрешен канал е трудно да се предвидят всички необходими дерогации. От друга страна, националните законодателства предвиждат пряко сезиране на органите (например за престъпления или нарушения). И накрая, това задължение се отнася само за служителите, тъй като другите работници са освободени от него. Това води до нарушаване на принципа на равенство и до правна несигурност.

6.3. ЕИСК счита, че на работното място лицето, сигнализиращо за нередности, трябва да може да се обърне към синдикалните представители и да бъде представлявано от тях на всеки етап от процедурата за сигнализиране. Тъй като са в близост до работниците, те могат да играят съществена роля като предоставят съвети и защита.

6.4. Комитетът препоръчва гаранциите за последващи действия по външни сигнали за нередности да се прилагат също и за вътрешните сигнали: потвърждение за получаване на сигнала, предоставяне на обратна информация относно извършената обработка на сигнала за нарушение.

6.5. Изследвания показват, че най-уязвимите лица или лицата, притежаващи документи, които могат да изложат на опасност техния живот или семейството им, са принудени да действат анонимно. ЕИСК счита, че ако бъде разкрита самоличността на лице, сигнализиращо за нередности анонимно, то трябва да се ползва от защитата, предоставена от директивата. И накрая, фактът, че сигналът е получен по анонимен начин, не трябва да бъде претекст този сигнал да не се обработи.

7. **Защита на лицата, сигнализиращи за нередности: тежест на доказване и компенсиране на вредите**

7.1. Според предложението за директива лицето, сигнализиращо за нередности, срещу което се предприемат ответни действия с цел отмъщение, трябва да докаже по неоспорим начин, че тези действия са вследствие на подаването на сигнал (двоен тест), за да се ползва от тежестта на доказване. В съответствие с принципа на обръщане на тежестта на доказване (вж. Директивата за дискриминацията) работодателят е този, който трябва докаже, че ответните действия с цел отмъщение не са вследствие на подадения сигнал.

7.2. В директивата трябва да се уточнят мерките за компенсиране на вредите в случай на ответни действия с цел отмъщение (член 15, параграф 6), а не да се прехвърлят към националната правна уредба, която, както стана ясно, е различна в отделните държави или не съществува. За ефективна защита на лицата, сигнализиращи за нередности, от всякакви форми на санкции, преки или непреки, е необходимо в директивата да се предвиди задължението за цялостно компенсиране на вредите без горна граница (в това число годините за пенсиониране, изгубени при уволнение), подобно на „Public Interest Disclosure Act“ („Закон за оповестяването в полза на обществения интерес“) от 1998 г.

8. **Санкции**

8.1. Комитетът счита, че с директивата се цели улесняване и защита на сигнализирането за нередности. Във връзка с това се препоръчва да се заличи член 17, параграф 2, който създава объркване между отговорното сигнализиране за нередности и престъпления като клевета или набедяване, които вече са включени в националните законодателства.

9. **Най-благоприятна клауза или клауза за запазване на равнището на закрила**

9.1. ЕИСК приветства предвидената в директивата възможност държавите членки да въведат законодателство, което е по-благоприятно за правата на лицата, сигнализиращи за нередности. Трябва обаче да бъде добавена изрична клауза за запазване на равнището на защита, за да се запазят съществуващите в някои държави по-благоприятни законодателства или разпоредби.

10. **Доклади, оценка и преразглеждане**

10.1. Би трябвало да се въведе задължение за преглед на прилагането на директивата чрез публикуване на годишни доклади (анонимизирани и статистически данни) на публичните субекти и на държавите членки, за да може информацията да бъде включена в предвидения за 2027 г. доклад на Комисията и населението да е информирано.

Брюксел, 18 октомври 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

ПРИЛОЖЕНИЕ

Следните изменения, получили поне една четвърт от подадените гласове, бяха отхвърлени по време на разискванията:

Параграф 3.11

Създава се нов параграф, както следва:

3.11. ЕИСК препоръчва въпросът за предотвратяване на неблагоприятните рискове за публичните и частните предприятия от неправомерно използване или неправомерно разкриване на чувствителна информация да бъде разгледан по-пълно. Репутацията на предприятията и организациите следва да бъде гарантирана в достатъчна степен в случай на злонамерено поведение.

Изложение на мотивите

Репутацията на всяка организация е от решаващо значение за всички заинтересовани страни, не на последно място за служителите.

Резултат от гласуването

Гласове „за“: 84

Гласове „против“ 130

Гласове „въздържал се“ 15

Параграф 4.1

се заличава:

~~*4.1 ЕИСК преценява като неприемливо, че не е било възможно да се проведе консултация със социалните партньори относно предложението за директива, както е предвидено в член 154 от ДФЕС. Комисията не бива да повтаря тази практика.*~~

Изложение на мотивите

Тъй като предложението не се основава на член 153 от ДФЕС, не се изисква консултация със социалните партньори.

Резултат от гласуването

Гласове „за“: 79

Гласове „против“ 133

Гласове „въздържал се“ 18

Параграф 4.2

се изменя, както следва:

4.2. Комитетът признава, че правното основание на директивата е достатъчно широко, за да осигури подходяща защита на лицата, сигнализиращи за нередности. Въпреки това, от съображения за правна сигурност, ЕИСК призовава за пояснения във връзка с правния обхват, приложим за правата на работниците. ~~*препоръчва социалната област също да бъде обхванатата от директивата, като се добави член 153 от ДФЕС към 16-те правни основания на директивата. ЕИСК подчертава, че в член 1 (материален обхват) относно нарушенията на правото, за които може да подаде сигнал лице, сигнализиращо за нередности, е пропусната защитата на работниците. В предложението не са включени дискриминацията, тормозът, насилието на работното място и др. Смята, че тези теми трябва да залегнат в директивата.*~~

Изложение на мотивите

Тъй като съществуват различни мнения относно правното основание на тази директива, въпросът трябва да бъде изяснен от Комисията що се отнася до въпроса за правата на работниците (член 153 от ДФЕС).

Резултат от гласуването

Гласове „за“: 82

Гласове „против“ 139

Гласове „въздържал се“ 14

Параграф 6.2

се изменя, както следва:

6.2. Комитетът счита, че принципът на степенуваното сигнализиране (вътрешно, към компетентните органи, към обществеността) е в съответствие с принципа на отговорното сигнализиране, особено с оглед на бързото и ефективно установяване и прекратяване на нарушенията при източника, като по този начин се намаляват вътрешните или външните рискове. ~~ЕИСК счита обаче, че лицето, сигнализиращо за нередности, трябва да има равна възможност за избор на достъп до вътрешната процедура или до компетентните органи, и затова препоръчва двустепенна, а не тристепенна процедура, с цел справедливост и правна сигурност. От една страна, международни проучвания дори в държави, освободени от задължението за вътрешен канал (Обединено кралство, Ирландия), сочат, че работникът използва първо вътрешната процедура от лоялност; следователно няма опасност от масово заобикаляне на вътрешната процедура. Освен това в случай на задължение за вътрешен канал е трудно да се предвидят всички необходими дерогации. От друга страна, националните законодателства предвиждат пряко сезиране на органите (например за престъпления или нарушения). И накрая, това задължение се отнася само за служителите, тъй като другите работници са освободени от него. Това води до нарушаване на принципа на равенство и до правна несигурност.~~

Изложение на мотивите

Важно е, че дружеството да има възможност да реши проблема вътрешно преди лицето, подало сигнал за нередност, да го направи публично достояние. Двустепенната процедура за сигнализиране улеснява откриването и спирането на нарушения по бърз и ефективен начин при източника.

Резултат от гласуването

Гласове „за“: 78

Гласове „против“ 145

Гласове „въздържал се“ 11

Параграф 7.2

се изменя, както следва:

7.2. ~~В д~~Директивата ~~трябва да се уточнят~~ предвижда мерките за компенсиране на вредите в случай на ответни действия с цел отпъщение (член 15, параграф 6), като се позовава на ~~а не да се прехвърлят към~~ националната правна уредба~~, която, както стана ясно, е различна в отделните държави или не съществува~~. За ефективна защита на лицата, сигнализиращи за нередности, от всякакви форми на санкции, преки или непреки, е необходимо ~~в~~ изпълнението на директивата да се следи и оценява внимателно от гледна точка на ефективността на националните уредби. ~~да се предвиди задължението за цялостно компенсиране на вредите без горна граница (в това число годините за пенсиониране, изгубени при уволнение), подобно на „Public Interest Disclosure Act“ („Закон за оповестяването в полза на обществения интерес“) от 1998 г.~~

Изложение на мотивите

Важно е системите за санкциониране и компенсиране, основани на националните уредби, да изпълняват основните цели на директивата по отношение на защитата на лица, подаващи сигнали за нарушения, при зачитане на принципите на националните правни системи. Това е един от основните проблеми, за които трябва да се следи по отношение на прилагането на директивата.

Резултат от гласуването

Гласове „за“: 82

Гласове „против“ 144

Гласове „въздържал се“ 10

Параграф 8.1

се изменя, както следва:

8.1. Комитетът счита, че с директивата се цели улесняване и защита на сигнализирането за нередности. Във връзка с това се препоръчва да се заличи изясни член 17, параграф 2, който ~~създава~~ <u>може да създаде</u> обърквane между отговорното сигнализиране за нередности и престъпления като клевета или набедяване, които вече са включени в националните законодателства.

Изложение на мотивите

Въпреки че съществува необходимост от справяне с последствията от фалшиво, подвеждащо и неоправдано разкриване на информация, обхватът на тези санкции в държавите членки би трябвало да се изясни по подходящ начин.

Резултат от гласуването

Гласове „за“: 87

Гласове „против“ 147

Гласове „въздържал се“ 6

Параграф 1.4

се изменя, както следва:

1.4. ЕИСК ~~призовава Комисията да преразгледа признава, че правното основание на директивата, за да бъдат включени и правата на работниците във връзка с член 153 от Договора за функционирането на ЕС (ДФЕС)~~ <u>е достатъчно широко, за да осигури адекватна защита на лицата, сигнализиращи за нередности</u>. <u>Въпреки това, от съображения за правна сигурност, ЕИСК призовава за пояснения във връзка с правния обхват, приложим за правата на работниците.</u>

Изложение на мотивите

Членовете, определени от ЕК като правно основание, могат да гарантират изцяло подобряването на прилагането на правото на Съюза чрез въвеждане на нови разпоредби относно защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, за укрепване на безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар и правилното прилагане на политиките на Съюза и в същото време за осигуряването на последователно високи стандарти по отношение на защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, в секторни инструменти на Съюза, където вече съществуват съответните правила. Въпреки това, за да се избегне объркване относно правното основание, свързано с правата на работниците, са необходими някои пояснения.

Резултат от гласуването

Гласове „за“: 84

Гласове „против“ 133

Гласове „въздържал се“ 6

Параграф 1.4

След настоящия параграф 1.4 се създава нов параграф:

<u>*ЕИСК е убеден, че правната уредба за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, следва да бъде изградена по начин, който позволява да се прави разграничение между информация, която е подходяща да бъде оповестена само в рамките на дружеството, и информация, която е подходяща да бъде оповестена пред органи или дори пред широката общественост. Това е особено важно, когато става въпрос за търговски тайни.*</u>

Изложение на мотивите

В предложението следва ясно да се посочва, че лицата, сигнализиращи за нередности, винаги трябва да оповестяват съдържащата търговски тайни информация в рамките на дружеството, защото веднъж след като такава информация е станала обществено достояние, вредите за дружеството са необратими.

Резултат от гласуването

Гласове „за“: 89

Гласове „против“ 149

Гласове „въздържал се“ 7

Параграф 1.6

се изменя, както следва:

1.6. ЕИСК препоръчва (член 13) двустепенна процедура за сигнализиране за нередности, която позволява на лицето, подало сигнал за нередност, ~~по свой избор~~ да използва вътрешна процедура с цел бързото и ефективно откриване и предотвратяване на нарушения ~~или компетентните органи~~, а след това според случая компетентните публични органи и, ако е уместно, гражданското общество/медиите с цел справедливост и правна сигурност.

Изложение на мотивите

Важно е, че дружеството да има възможност да реши проблема вътрешно преди лицето, подало сигнал за нередност, да го направи публично достояние. Двустепенната процедура за сигнализиране улеснява откриването и спирането на нарушения по бърз и ефективен начин при източника.

Резултат от гласуването

Гласове „за“: 89

Гласове „против“ 144

Гласове „въздържал се“ 8

Параграф 1.10

се заличава:

~~1.10 Комитетът препоръчва да се изпети член 15, параграф 5 относно тежестта на доказване по неоспорил начин (prima facie). Достатъчно е лицето, сигнализиращо за нередности, „да представи фактически обстоятелства, че е подало сигнал“.~~

Изложение на мотивите

Тази препоръка не се основава на текста на проектостановището (7.1). Въпреки че може да се оспорва, принципът на обръщане на тежестта на доказване е неутрално формулиран в текста.

Резултат от гласуването

Гласове „за“: 93

Гласове „против“ 148

Гласове „въздържал се“ 7

Параграф 1.11

се изменя, както следва:

1.11. За да бъдат ефективно защитени лицата, подаващи сигнали за нарушения, от всяка форма на пряко или непряко наказание, следва внимателно да се следи и оценява прилагането на директивата по отношение на ефективността на националните уредби. ~~ЕИСК препоръчва в член 15, параграф 6 компенсирането на вредите да не се прехвърля към националното право (което не е единно), а директивата да предвижда цялостно компенсиране на вредите без горна граница, подобно на законодателството на Обединеното кралство.~~

Изложение на мотивите

Важно е системите за санкциониране и компенсиране, основани на националните уредби, да изпълняват основните цели на директивата по отношение на защитата на лицата, подаващи сигнали за нарушения, при зачитане на принципите на националните правни системи. Това е един от основните проблеми, за които трябва да се следи по отношение на прилагането на директивата.

Резултат от гласуването

Гласове „за“: 95

Гласове „против“ 143

Гласове „въздържал се“ 9

Член 1.12

се изменя, както следва:

1.12. Комитетът призовава за изясняване ~~заличаване~~ на член 17, параграф 2, тъй като той би могъл да създаде обърквane между отговорното сигнализиране и ~~който е излишен (санкциите за~~ клеветата или набедяването ~~са предвидени в националното право)~~.

Изложение на мотивите

Вж. параграф 8.1.

Резултат от гласуването

Гласове „за“: 96

Гласове „против“ 147

Гласове „въздържал се“ 7

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно Европейския социален фонд плюс (ЕСФ+)“

(COM(2018) 382 final — 2018/0206 (COD)

(2019/C 62/27)

Докладчик: **Krzysztof BALON**

Докладчик: **Cinzia DEL RIO**

Консултация	Европейски парламент, 11.6.2018 г.
	Съвет на Европейския съюз, 19.6.2018 г.
Правно основание	Член 46, буква г), член 149, член 153, параграф 2, буква а), член 164, член 168, параграф 5, член 175, параграф 3 и член 349 от ДФЕС
Компетентна секция	„Заетост, социални въпроси и гражданство“
Приемане от секцията	26.9.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	17.10.2018 г.
Пленарна сесия №	538
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	183/2/2

1. **Заключения и препоръки**

1.1. ЕИСК приветства предложението на Комисията за Европейския социален фонд плюс (ESF+), чиято цел е подобряване на съгласуваността и полезното взаимодействие между инструментите на ЕС, сливане на някои фондове на ЕС и опростяване на някои процедури. Като подчертава някои критични аспекти от предложението, ЕИСК призовава за вземане на бързо, отговорно и балансирано решение относно предложението преди изборите за Европейски парламент (ЕП) следващата година.

1.2. Европа се нуждае от добър микс от икономически, инвестиционни и социални политики, за да остане конкурентоспособна в световната икономика и за да гарантира качествена заетост, качествено образование и обучение, които са налични и достъпни за всички, както и равен достъп до здравни услуги, социално приобщаване и активно участие в обществото. Изисква се бюджет на ЕС, който може да отговори на основните предизвикателства, като например младежката безработица, дълготрайната безработица, несъответствието между уменията и потребностите, бързо променящият се трудов пазар и въздействието на новите форми на труд върху хората, предизвикателствата, които създават ново социално изключване на маргинализираните групи в комбинация с постоянно високите равнища на бедност в някои държави. Освен това чисто нови предизвикателства в резултат на цифровизацията изискват иновативни подходи за финансиране от ЕС ([1]).

1.3. ЕИСК силно критикува предложението, тъй като в него е предвидено намаляване на средствата за политиката на сближаване на ЕС. По-специално, що се отнася до ЕСФ+, е налице намаление от 6 % в реално изражение. Освен това ЕИСК изразява несъгласие с премахването на минималния дял (понастоящем възлизащ на 23,1 %) на финансирането за политиката на сближаване в рамките на ЕСФ+. Като се има предвид, че ЕСФ+ е основният инструмент за финансиране за реализирането на Европейския стълб на социалните права (ЕССП), ЕИСК призовава 30 % от общите ресурси за политиките на икономическото, социалното и териториалното сближаване да бъдат отпуснати за ЕСФ+, и, в рамките на ЕСФ+, 30 % от неговите ресурси да бъдат предназначени за мерки в областта на социалното приобщаване.

1.4. Сливането на различните фондове и програми в рамките на новия централен ЕСФ+ следва да се извърши внимателно, като се отчита потенциалното увеличаване на тяхната ефективност и ефикасност в сравнение с отделните рамки на прилагане. ЕИСК призовава Комисията допълнително да опрости правилата за ЕСФ+ както за управляващите органи, така и за

([1]) Вж. например становището на ЕИСК относно Многогодишната финансова рамка за периода след 2020 г. (ОВ C 440, 6.12.2018 г., стр. 106).

бенефициерите, като същевременно гарантира, че проектите отговарят на ценностите на ЕС. Оправомощаващото условие за активно приобщаване, което задължава държавите членки да приемат национални стратегии за борба с бедността и социалното изключване, за да могат да бъдат одобрени за финансиране по линия на ЕСФ+, следва да продължи да се прилага за всички държави членки през следващия период на финансиране на МФР.

1.5. ЕСФ+ следва да се използва по начин, който е в съответствие с Хартата на основните права, Конвенцията на ООН за правата на детето (КООНПД) и Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания (КПХУ на ООН). Спазването на правилата на Европейския кодекс на поведение за партньорство (ЕКПП) трябва да се счита за оправомощаващо условие, а споразуменията за партньорство и оперативните програми следва да бъдат преразглеждани и да са обект на санкции, ако не са в пълно съответствие със задълженията по ЕКПП.

1.6. Европейският съюз следва да използва пълноценно опита и капацитета на социалните партньори и други организации на гражданското общество (ОГО), които развиват дейност на местно, национално и европейско равнище, като гарантира участието им, наред с ползвателите на услугите и в съответствие с различните им роли, в задачите по планиране, изпълнение, мониторинг и оценка на финансирането от ЕС. Социалните партньори и другите ОГО са ключови участници в европейския демократичен проект. В контекста на ЕСФ+ това означава, че публичните органи следва да улесняват достъпа им до наличните ресурси. ЕИСК подкрепя преразглеждането на състава на комитета за ЕСФ+, както се посочва в член 40, параграф 2 от регламента, в съответствие с член 6, параграф 1, буква в) от Регламента за общоприложимите разпоредби, и като се зачитат принципите на Европейския кодекс на поведение за партньорство (ЕКПП).

1.7. Подходяща част от наличните ресурси следва да бъде предназначена за проекти, ръководени от малки местни организации, както и за вторично предоставяне на безвъзмездни средства, така че да бъдат подпомогнати дейностите на активните на местно равнище организации. Непаричните вноски следва да се третират равностойно с финансовите вноски.

1.8. Транснационалността (или трансграничните дейности) би трябвало обикновено да бъде елемент от оперативните програми на всички държави членки. Това е необходимо, за да се насърчи чувството за европейска идентичност сред гражданите на различните държави членки.

1.9. ЕИСК счита, че е важно да се установят високи равнища на финансиране за основните сфери на дейност за бъдещето на Европа и нейното население. Те биха включвали: качествена младежка заетост, инициативи за равенство между половете, приобщаване и заетост на уязвими групи, учене през целия живот и повишаване на квалификацията в контекста на бързопроменящия се дигитализиран пазар на труда, укрепване на обществените услуги от общ интерес, както и изграждане на капацитет на публичната администрация, на социалните партньори — със специален подход за укрепване на социалния диалог и извършване на съвместни дейности — и на останалите ОГО, включително участието им в управлението на фонда с цел гарантиране на по-добро управление.

1.10. Като се има предвид нарастващата роля на социалната икономика в социалното измерение на ЕС, ЕИСК счита също, че подкрепата за дейностите на социалната икономика следва да станат отделна специфична цел на ЕСФ+.

1.11. ЕИСК приветства предложението на Комисията за определяне на нови показатели за разпределяне на финансирането. Въпреки това настоящата система все още се основава главно на брутния вътрешен продукт (БВП). Освен това ЕИСК счита, че трябва да бъде подобрена взаимовръзката между ЕСФ+ и специфичните за държавата препоръки (СДП) на Европейския семестър. Комитетът изразява загриженост във връзка с възможността да се прилага стриктно обвързване с условия. Затова той подчертава, че тази взаимовръзка би трябвало да се договори между националните и европейските органи, с цялостното и активно участие на социалните партньори и други ОГО.

1.12. Социалните партньори и други ОГО следва да се считат за равностойни заинтересовани страни в комитетите за мониторинг, да имат право на глас и възможността да упражняват определени ръководни функции. Мониторингът следва да оценява и напредъка в прилагането на мерките за социално приобщаване, а не да бъде ограничен до прилагане набор от количествени показатели.

1.13. ЕИСК подчертава значението на запазването на ЕСФ+ в рамките на обхвата на политиката на икономическо, социално и териториално сближаване.

1.14. ЕИСК не е съгласен с предложението за намаляване на европейската ставка за съфинансиране на ЕСФ+. При всички случаи подобно намаление ни би трябвало да бъде в тежест на организаторите на проекти.

2. **Въведение: предложенията на Комисията относно Многогодишната финансова рамка за периода 2021—2027 г. и текущото социално положение в ЕС**

2.1. На 2 май 2018 г. Европейската комисия публикува съобщение относно предложенията си за следващата многогодишна финансова рамка за периода 2021—2027 г.; то беше последвано от публикуването на регламентите относно МФР и относно Европейския социален фонд плюс, съответно на 29–31 май и 1 юни 2018 г.

2.2. Съгласно искането на Европейския парламент бюджетът на ЕС следва да бъде увеличен до 1,3 % от брутния вътрешен продукт (БВП) (предложението представлява увеличение от 1,08 %), а системата на собствените ресурси следва да бъде реформирана, за да се стабилизира финансирането на нови действия и за да бъдат преодолени новите вътрешни предизвикателства. Само с увеличен бюджет, дори и след Брексит, ЕС би могъл да изпълни своя ангажимент за осъществяване на целите на ООН за устойчиво развитие (ЦУР) и на ЕССП — бюджет, в който са определени цели и принципи за нова социална и трудова политика на европейско равнище, за насърчаване на качествени работни места и равни възможности, качествено образование и обучение, което би трябвало да бъде налично и достъпно за всички. Целта е да се отговори на бързите промени на пазара на труда и да се гарантират справедливи условия на труд наред с по-широко социално приобщаване и закрила, осигурявайки активното участие на всички в обществото.

2.3. Европа трябва да остане конкурентоспособна в глобалната икономика и да гарантира високи стандарти на заетост и социални стандарти. ЕИСК призовава за вземане на бързо, отговорно и балансирано решение относно предложението за МФР и ЕСФ+, което трябва да се случи преди европейските избори.

2.4. В момента Съюзът е изправен пред нови предизвикателства, произлизащи от необходимостта да се преодолее дългият период на икономическа и социална криза и той трябва да отговори на въздействието на бързопроменящия се пазар на труда и свързаните нови форми на труд, недостатъчното равнище на уменията, ниската трудова мобилност, недостатъчните резултати от активните политики на пазара на труда и системите на образованието и обучението, както и „новото“ социално изключване на маргинализираните групи, в т.ч. ромите и мигрантите.

2.5. Равнището на младежката безработица в ЕС все още остава високо. Освен това е налице засилено използване на нестандартни трудови договори, което отново засяга главно младите хора, заедно с постоянно висок процент на неработещите, неучещите и необучаващите се млади хора (NEET). Несъответствието между предлагането на умения и потребностите на работодателите беше изтъкнато в няколко становища на ЕИСК. Ето защо днешното предизвикателство е да се увеличи качествената заетост и да се даде приоритет на младежката заетост. В някои държави членки обаче безработицата сред други групи, като жени, възрастни хора и мигранти, се превръща в сериозен проблем и изисква специфични решения.

2.6. Въвеждането на нови технологии, цифровизацията и изкуственият интелект оказват сериозно въздействие върху работните места: качественото основно образование и висококачественото и ефективно обучение, ученето през целия живот, повишаването на квалификациите и преквалификацията, и удовлетворяване на променящите се нужди на икономиките на ЕС с целенасочени умения и компетентности ще бъдат необходими инструменти за извличане на максимални ползи от възможностите за заетост в бъдеще и за насърчаване на конкурентоспособността на предприятията ([2]). Такива инструменти трябва да бъдат придружени от добър микс от икономически, инвестиционни и социални политики за приобщаващ и устойчив растеж, ръководен от иновациите.

2.7. Друг ключов аспект е нивото на бедност сред гражданите: 118 милиона граждани на ЕС (или 23,7 % от общото население на ЕС) все още живеят или са в риск от бедност и социално изключване ([3]). Същевременно делът на работещите бедни остава на високи равнища в някои държави, придружен със значително увеличение на дела на непълната заетост ([4]).

3. **Ключови аспекти на предложения Регламент относно Европейския социален фонд плюс**

3.1. За подобряване на съгласуваността и полезното взаимодействие между допълващите се инструменти на ЕС, за повишаване на гъвкавостта, гарантиране на по-добра способност на фондовете да реагират на предизвикателствата и за опростяване на програмирането и управлението на фондовете Европейският стълб на социалните права плюс (ЕСФ+) слива следните фондове и програми на Многогодишната финансова рамка от периода 2014—2020 г.:

— Европейския социален фонд (ЕСФ) и Инициативата за младежка заетост (ИМЗ);

([2]) Вж. ОВ C 237, 15.7.2016 г., стр. 8.
([3]) Европейска комисия, Съвместен доклад за заетостта 2017 г.
([4]) Данни на Евростат и EU-SILC. Тук, както и в някои други параграфи, отново се изтъкват позициите, изразени в информационния доклад на ЕИСК „Последващ документ във връзка със SOC/537“, препратен до Европейската комисия след единодушното му приемане от ЕИСК на 534-та му пленарна сесия на 18 и 19 април 2018 г. В този информационен доклад често се цитира становище ОВ C 173, 31.5.2017 г., стр. 15.

— Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица (FEAD);

— Програмата на Европейския съюз за заетост и социални иновации (EaSI); и

— Програмата за действие на Съюза в областта на здравето (Здравната програма).

3.2. Общият бюджет, отпуснат за ЕСФ+, възлиза приблизително на 101 милиарда евро (по текущи цени) за периода 2021—2027 г., от които 100 милиарда евро за направлението на ЕСФ+ при споделено управление (предишния ЕСФ и предишния FEAD). Финансовият пакет за направленията на ЕСФ+ на пряко управление ще бъде 1 174 милиона евро по текущи цени, от които 761 милиона евро за „Заетост и социални иновации“ и 413 милиона евро за „Здраве“. ЕСФ+ включва също така Инициативата за младежка заетост (ИМЗ), като 10 % от финансовите средства са насочени към младите хора на възраст от 15 до 29 години. Поне 25 % от националните средства от ЕСФ+ ще бъдат заделени за насърчаване на социалното приобщаване и борба с бедността. Освен това държавите членки ще трябва да отпуснат най-малко 2 % от своите средства по ЕСФ+ за мерки, насочени към най-нуждаещите се лица.

3.3. С цел опростяване на изпълнението на ЕСФ+, намаляване на административната тежест за бенефициерите и изместването на акцента върху постигането на резултати, в Регламента за общоприложимите разпоредби (РОР) са въведени няколко разпоредби. Регламентът за ЕСФ+ предвижда и мерки за борба с материалните лишения, с което се отговаря на искането на заинтересованите страни за запазване на по-облекчени изисквания за този вид подпомагане и за опростяване на събирането на данни, за мониторинг и докладване.

4. **Общи бележки по предложения регламент**

4.1. ЕИСК приветства предложението на Комисията за ЕСФ+, особено по отношение на:

— съответствието му с Европейския стълб на социалните права;

— насоките му за качество на резултатите посредством подобрени показатели;

— признаването на необходимостта от опростяване и по-голяма гъвкавост;

— акцента върху три области на политиката: заетост, образование и социално приобщаване;

— въвеждането на „иновативни действия“ като приоритет с цел подкрепа на социалните иновации и социалните експерименти, които укрепват използването на подходи „отдолу-нагоре“, основани на партньорства;

— неговата съгласуваност и съвместимост с други програми за финансиране, като Еразъм ([5]) и Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) в рамките на политиката на МФР „Инвестиране в хората“;

— факта, че то обединява отделните фондове и програми под една структура с цел подобряване на борбата с бедността, социалното изключване, безработицата и непълната заетост в Европейския съюз.

4.2. ЕИСК критикува факта, че предложеният общ размер на следващата МФР е 1,1 трилиона евро, което на практика е под размера на сегашната МФР. Освен това ЕИСК гледа много критично на предложеното намаляване на средствата за политиката на сближаване на ЕС, които възлизат на около 7 % в многогодишната финансова рамка за периода 2021—2027 г. По отношение конкретно на ЕСФ+ предложението възлиза на 27 % от общия размер на средствата за политиката на сближаване. В реално изражение това означава намаление на средствата по ЕСФ+ с 6 %. Освен това ЕСИК изразява несъгласие с премахването на минималния дял (понастоящем възлизащ на 23,1 %) на финансирането в рамките на ЕСФ+, предназначено за политиката на сближаване. Като се има предвид, че ЕСФ+ е основният инструмент за финансиране с цел прилагане на ЕССП, ЕИСК също призовава 30 % от ресурсите за политиката на икономическо, социално и териториално сближаване да бъдат разпределени на ЕСФ+, и препоръчва 30 % от ресурсите на ЕСФ+ да бъдат отпуснати за мерки в областта на социалното сближаване. ЕИСК не е съгласен с предложението за намаляване на европейската ставка за съфинансиране на ЕСФ+. При всички случаи подобно намаление ни би трябвало да бъде в тежест на организаторите на проекти.

4.3. В този контекст ЕИСК изтъква отново категорично, че финансирането на равнището на ЕС и на национално равнище трябва да:

— спомага за разрешаване на проблеми, свързани с качеството на живота и равновесието между професионалния и личния живот;

([5]) В становището на ЕИСК относно „Еразъм“ (вж. страница 194 от настоящия брой на Официален вестник) се препоръчва да се запази наименованието „Еразъм+“.

— инвестира в приобщаващи и висококачествени образование и обучение, които би трябвало да бъдат достъпни и приемливи за всички и ориентирани към настоящите и бъдещите потребности на пазара на труда;

— преодолява безработицата и несъответствието на умения — по-специално дългосрочната и младежката безработица — и недостатъчната заетост, както и разширяване на обучението и справедливите условия на труд, така че да бъдат включени работници, наети в новите (атипични), и в някои случаи незаконни, форми на труд;

— преодолява демографските предизвикателства и да гарантира адекватна и устойчива социална закрила за всички през целия живот;

— насърчава приобщаването на хората с увреждания и осигуряването на достъпност за тях;

— разработване, изпитване, оценяване и по-широко използване на иновационни решения и утвърждаване на подходи „отдолу-нагоре“ и социални експерименти, основани на партньорства с участието на публичните органи, частния сектор, социалните партньори и други ОГО;

— насърчава равните възможности и борбата с всички форми на дискриминация;

— подобрява пригодността за заетост и социално-икономическата интеграция на маргинализирани групи, включително бездомни хора;

— подпомага интеграцията на мигрантите;

— предоставя индивидуализирана подкрепа в семейството и общността, насърчава достъпа до устойчиви и висококачествени социални услуги на достъпни цени, както и до здравни и жилищни услуги;

— насърчава съвместни дейности на социалните партньори;

— подпомага изграждането на капацитет за администрациите/институциите, социалните партньори и организации на гражданското общество.

4.4. Тъй като структурните фондове на ЕС са основни двигатели за по-конкурентоспособна, сплотена, устойчива и социална Европа, държавите членки носят особена отговорност да инвестират финансирането от ЕСФ+ в социални услуги, които се предоставят от публични органи, оператори от социалната икономика и други организации с нестопанска цел.

4.5. Сливането на различните фондове и програми в рамките на новия централен ЕСФ+ следва да се извърши внимателно, като се отчита всяко потенциално увеличаване на тяхната ефективност и ефикасност в сравнение с отделните рамки на прилагане ([6]).

4.6. Комисията предлага Инициативата за младежка заетост (ИМЗ) да бъде обединена с ЕСФ+ с цел гарантиране на съгласуваност и ефикасност на дейностите, насочени към младите хора. Предложението има за цел укрепване на политиките на заетост в държавите членки. Процедурите за оценка на финансирането по линия на ИМЗ следва да бъдат опростени и да гарантират ясно разпределение на ресурсите. В противен случай би било по-полезно ИМЗ да остане като отделна финансова инициатива. Освен това е необходимо да се предприемат стъпки, за да се гарантира, че изчисленията, според които държавите членки трябва да използват най-малко 10 % от бюджета по ЕСФ+ за ИМЗ, са ефективни и разумни. Трябва да се избегне опасността ИМЗ да бъде маргинализирана, а отпуснатият бюджет да намалее през 2021—2027 г. ([7])

4.7. Важно е също така да се признае, че социалните партньори и — на равна основа — други организации на гражданското общество са основни действащи лица в европейския демократичен проект. Следователно и публичните органи трябва да улесняват достъпа им до наличните ресурси.

4.8. ЕС би трябвало да използва пълноценно опита и капацитета на социалните партньори и ОГО, които развиват дейност на местно, национално и европейско равнище, като гарантира участието им, в съответствие с различните им роли, наред с ползвателите на услугите, в планирането, изпълнението, мониторинга и оценката на финансирането от ЕС ([8]). За целта ще е необходимо да се направи ясна препратка към Европейския кодекс на поведение за партньорство. Спазването на този кодекс трябва да се счита за оправомощаващо условие. След като получат подходяща подкрепа, социалните партньори и други ОГО

([6]) Вж. изследването относно мониторинга, окончателен доклад, Договор № VC/2017/0131, Рамков договор за изпълнение № VC/2013/0017, стр. 50.

([7]) Вж. анализа на Европейския младежки форум на: https://www.youthforum.org/sites/default/files/2018-07/_ESF%2B%20data%20analysis_website.pdf

([8]) Вж. ОВ C 173, 31.5.2017 г., стр. 15.

би трябвало да разработят подходящи инструменти за оценка и, когато е възможно, да използват експертния опит на преките бенефициери ([9]). Това може да бъде постигнато единствено при условие че се намалят бюрократичните тежести и се опростят правилата за финансиране в подкрепа на социалните партньори и други ОГО.

4.9. Подходяща част от наличните ресурси следва да бъде предназначена за проекти, ръководени от малки местни организации, както и за вторично предоставяне на безвъзмездни средства. Това ще позволи да се подкрепят организации и групи за взаимопомощ, които работят на местно равнище, и да се избегне или смекчи възпиращият ефект на прекомерната бюрокрация, свързана със съфинансирането, за ОГО. Непаричните вноски следва да се третират по същия начин като финансовите вноски.

4.10. Следва да се отбележи, че в повечето случаи финансови инструменти като кредити, гаранции или дялови участия не са подходящи източници на финансиране за социални проекти. Поради това безвъзмездните средства следва да бъдат избрани като основен механизъм за изпълнение, освен ако други финансови инструменти не са по-ефективни.

4.11. ЕИСК призовава Европейската комисия допълнително да опрости правилата на ЕСФ+ както за управляващите органи, така и за бенефициерите. Комисията и управляващите органи обаче следва да предприемат специфични мерки, за да гарантират, че с опростяването няма да изложат на финансови рискове ОГО, които работят за и с хора, засегнати от бедност и социално изключване. Подобни рискове се свързват по-специално със значителните изисквания за събиране на лични данни.

4.12. Всяко едно опростяване на правилата на фондовете не бива да води до премахване на механизми (напр. оправомощаващите условия), чиято цел е да гарантират, че финансираните от фондовете на ЕС проекти съответстват на ценностите на ЕС, и по-конкретно на задължението за спазване на правата на човека. Оправомощаващото условие относно активно приобщаване, с което държавите членки се задължават да приемат национални стратегии за борба с бедността и социалното изключване, за да могат да бъдат одобрени за финансиране по линия на ЕСФ+, следва да продължи да се прилага за всички държави членки през следващия период на финансиране на МФР.

4.13. Тъй като ЕСФ+ е европейски фонд, транснационалността (или презграничните дейности) би трябвало обикновено да бъде елемент от оперативните програми във всички държави членки. Това е необходимо, за да се насърчава чувство за европейска идентичност сред гражданите на различните държави членки и за да повиши значително видимостта на финансовата подкрепа, която ЕС предоставя на своите граждани. С цел да се подпомогне прилагането на трансгранични проекти, следва да бъдат продължени и споделени между държавите членки добри практики и успешни формати от текущия период на финансиране (2014—2020 г.).

5. **Конкретни бележки и изисквания относно предложения регламент**

5.1. ЕИСК счита, че е важно да се определят специфични цели ([10]) за ЕСФ+ с високи равнища на финансиране за основните сфери на дейност за бъдещето на Европа и нейното население, като:

— качествена младежка заетост;

— инициативи за равенство между половете;

— приобщаване и заетост на уязвими групи, като например хора с увреждания и мигранти;

— достъп до учене през целия живот в контекста на бързо променящ се цифровизиран пазар на труда;

— укрепване на публичните услуги от общ интерес, тъй като те допринасят за по-добро качество на живота и по-добро равновесие между професионалния и личния живот;

— изграждане на капацитет на публични администрации, социалните партньори и други ОГО за гарантиране на по-добро управление, включително при управлението на фонда.

([9]) Пак там и „Последващ документ във връзка със SOC/537“.
([10]) Вж. членове 3 и 4 от предлагания регламент.

5.2. Като се има предвид нарастващата роля на социалната икономика в социалното измерение на ЕС, ЕИСК счита също, че подкрепата за дейностите на социалната икономика следва да стане отделна цел на ЕСФ+ ([11]). Предвидените мерки би трябвало да акцентират върху цялата социална икономика в цялото ѝ многообразие в държавите членки. Комисията се приканва да работи с държавите членки, за да насърчава благоприятстваща екосистема за социалната икономика.

5.3. ЕИСК приветства предложението на Комисията за определяне на нови показатели за отпускане на финансиране за въпроси като младежка безработица, ниски равнища на образование, изменение на климата и приемането/интегрирането на мигранти с цел по-доброто отразяване на социалното и икономическото положение на европейските региони и територии и привеждането им в съответствие с набора от социални показатели на ЕССП. Въпреки това текущата система за отпускане на средства все още се основава главно на БВП ([12]).

5.4. Освен това ЕИСК счита, че взаимовръзката между ЕСФ+ и специфичните за държавата препоръки (СДП) на Европейския семестър е от голямо значение. Същевременно Комитетът изразява загриженост във връзка с възможността да се прилага стриктно обвързване с условия. Затова той подчертава, че тази взаимовръзка би трябвало да се договори между националните и европейските органи, с цялостното и активно участие на социалните партньори и други ОГО ([13]), тъй като е важно да се гарантира средносрочна, както и дългосрочна стратегия.

5.5. ЕИСК подчертава значението на запазването на ЕСФ+ в обхвата на политиката на икономическо, социално и териториално сближаване, като се отчитат силните връзки на допълване между растежа, целите за заетост и социалното приобщаване. Добавената стойност на ЕСФ+ в сравнение с дейностите на държавата членка е свързана с териториалните нужди и с интегрирането с други структурни фондове с цел изпълнение на последователни и всеобхватни инициативи на местно равнище. В тази рамка регионалното/местното измерение е ключово за мерки, свързани с програмирането и прилагането.

5.6. ЕИСК приветства задължението за държавите членки във връзка с подходящото участие на социалните партньори и други ОГО в прилагането на политики, подпомагани от ЕСФ+, и в разпределянето на подходящо количество ресурси по линия на ЕСФ+ за изграждане на капацитет и съвместни действия. Това следва да включва специален подход към изграждане на капацитет за социалните партньори в съответствие с четиристранното изявление от 2016 г. относно новото начало за социалния диалог и да гарантира, че управляващите органи разпределят ресурси според нуждите, под формата на обучения, мерки за свързване в мрежа и укрепване на социалния диалог и за дейности, извършвани съвместно от социалните партньори ([14]).

5.7. С оглед на насърчаването на подходящото участие на останалите ОГО в действия, подпомагани от ЕСФ+, по-специално в областите на социалното приобщаване, равенството между половете и равните възможности, управляващите органи трябва да гарантират отпускането на подходяща сума ресурси по линия на ЕСФ+ за изграждане на капацитет за тези организации.

5.8. Държавите членки би трябвало да използват пълноценно член 17 от Европейския кодекс на поведение за партньорство (ЕКПП). Тъй като споразуменията за партньорство и оперативните програми са резултат от преговори между Комисията и националните органи, Комисията би могла да бъде по-взискателна при одобряването на тези споразумения и би трябвало да изисква те да бъдат преразглеждани, ако не са напълно съобразени със задълженията, произтичащи от принципа на партньорство ([15]). Освен това за новия период 2021—2027 г. ЕКПП следва да бъде преразгледан, а ролята на социалните партньори и други ОГО следва да бъде ясно дефинирана. ЕИСК подкрепя преразглеждането на състава на комитета за ЕСФ+, както се посочва в член 40, параграф 2 от регламента, в съответствие с член 6, параграф 1, буква в) от Регламента за общоприложимите разпоредби, и като се зачитат принципите на Европейския кодекс на поведение за партньорство (ЕКПП). Ето защо в член 40, параграф 2 следва да се постанови, че в състава на комитета за ЕСФ+ всяка държава членка трябва да определи по един представител на правителството, един представител на организациите на работниците, един представител на организациите на работодателите и един представител на гражданското общество.

5.9. Комисията следва да предостави пояснение относно минималните изисквания, с които ще трябва да се съобразяват органите на държавите членки при прилагането на партньорства, включително санкции за неправилно прилагане. Всяко неспазване на ЕКПП от страна на държавите членки следва да се санкционира с различни мерки, като най-силната от тях е преустановяване на плащанията при сериозни случаи на неспазване, както е предвидено при европейските структурни и инвестиционни фондове ([16]).

([11]) Вж. член 4 от предлагания регламент.
([12]) Вж. член 4 от предлагания регламент.
([13]) Вж. член 7 от предлагания регламент.
([14]) Вж. член 8 от предлагания регламент.
([15]) Вж. член 4 от предлагания регламент.
([16]) Вж. член 34 от предлагания регламент.

5.10. Комитетите за мониторинг би трябвало да работят по-прозрачно и разумно и да изпълняват и конкретни ръководни функции. Социалните партньори и ОГО следва да се считат за равностойни заинтересовани страни и следователно задължително да бъдат сред членовете на комитетите за мониторинг и да имат право на глас. Мониторингът следва също да гарантира, че всички средства се използват по начин, който е в съответствие с Хартата на основните права и международните стандарти в областта на правата на човека, включително КООНПД и КПХУ на ООН, ратифицирани от ЕС и 27 от неговите държави членки. Освен това в рамките на мониторинга би трябвало да се оценява и напредъкът в прилагането на мерките за социално приобщаване, а не да бъде ограничен до прилагане набор от количествени показатели ([17]).

Брюксел, 17 октомври 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

([17]) Вж. членове 38 и 39 от предлагания регламент.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно защитата на бюджета на Съюза в случаите на широко разпространено незачитане на принципите на правовата държава в държавите членки“

(COM(2018) 324 final — 2018/0136 (COD)

(2019/C 62/28)

Докладчик: **Jukka AHTELA**

Консултация	Европейска комисия, 18.6.2018 г.
Правно основание	Член 304 от ДФЕС
Компетентна секция	„Заетост, социални въпроси и гражданство“
Приемане от секцията	26.9.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	17.10.2018 г.
Пленарна сесия №	538
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	156/2/7

1. **Заключения и препоръки**

1.1. ЕИСК приветства предложението на Комисията за регламент за създаване на нов инструмент, който би позволил прилагането на икономически корективни мерки спрямо държавите членки, извършващи тежки и продължаващи нарушения на ценностите, изброени в член 2 от Договора за ЕС (ДЕС). ЕИСК отбелязва, че Комисията вече разполага с подобни корективни правомощия да насърчава спазването на правилата за добро икономическо управление ([1]), и оценява положително настоящото предложение, с което се въвеждат корективни мерки за гарантиране на принципите на правовата държава. В това отношение ЕИСК приветства факта, че актовете за приложение, предлагани от Комисията съгласно настоящия регламент, ще се приемат чрез гласуване с обратно квалифицирано мнозинство в Съвета.

1.2. ЕИСК подчертава значението на принципите на правовата държава за европейските граждани, както и за предприемачеството, иновациите и инвестициите. Все пак Комитетът препоръчва предложението да бъде изменено, за да включва по-широко понятие за принципи на правовата държава, които обхващат защитата на основните права и гарантират плуралистичната демокрация. Правовата държава е само една от ценностите, на които се основава ЕС, съгласно посоченото в член 2 от ДЕС. Правовата държава съществува във взаимнозависимо, неделимо тристранно отношение с основните права и демокрацията. Само когато тези три ценности се гарантират в съчетание, е възможно да се предотврати злоупотребата с държавна власт.

1.3. ЕИСК изразява съгласие, че действителното зачитане на принципите на правовата държава е предпоставка обществеността да получи необходимата увереност, че разходването на средства на ЕС в държавите членки е достатъчно защитено. ЕИСК приветства факта, че предложението ще засили допълнително защитата на финансовите интереси на ЕС. Все пак ЕИСК настоява, че предложеният от Комисията механизъм би трябвало да се активира автоматично само когато финансовите интереси на ЕС са засегнати от рискове, свързани с широко разпространено незачитане на принципите на правовата държава.

1.4. Освен това ЕИСК счита, че основната цел на предложението следва да бъде защитата на ценностите, посочени в член 2, посредством защитата на финансите на ЕС. Поради това ЕИСК препоръчва предложението да бъде изменено, за да позволява на Комисията да предлага актове за изпълнение на регламента в случаите, когато е налице сериозна, продължаваща и системна заплаха за правовата държава, основните права или стандартите, гарантиращи плуралистичната демокрация, тъй като тези мерки по естеството си може да представляват пряк риск за финансовите интереси на ЕС.

([1]) ОВ L 347, 20.12.2013 г, стр. 320, член 23.

1.5. ЕИСК насърчава Комисията като превантивна мярка да продължи да развива канали за политически дебат относно ценностите по член 2 в държавите членки. Ето защо Комитетът призовава настоятелно Комисията да предложи създаването на система за редовен и независим мониторинг на прилагането на тези ценности в държавите членки в съответствие с предишни предложения на ЕИСК и Европейския парламент.

1.6. ЕИСК препоръчва да бъде включен сред органите, които Комисията ще информира относно мерките, предложени или приети съгласно това законодателство, и да бъде изрично посочен сред съответните източници на информация за целите на преценката на Комисията за съществуването на сериозно незачитане на принципите на правовата държава. Това ще позволи на ЕИСК да направи съдържателен и ефективен принос за защитата на ценностите по член 2, както и да гарантира, че мнението на организираното гражданско общество е изразено.

2. **Въведение и общ преглед на предложението**

2.1. Настоящото предложение на Комисията има за цел да защити бюджета на Съюза в случаите на широко разпространено незачитане на принципите на правовата държава в държавите членки. Комисията обосновава своето предложение, като посочва необходимостта от защита на финансите на Съюза, като изисква от държавите членки да поддържат достатъчно надеждни гаранции относно начините, по които се управляват и изразходват средствата на ЕС. От държавите членки вече се изисква да докажат, че са въвели подходящи институционални и процедурни гаранции, за да осигурят ефективното и законосъобразно изразходване на средствата на ЕС. Все пак правилното функциониране на тези национални механизми за проверка не може да бъде гарантирано без надзор под формата на независима съдебна система, прокуратура и разследващи органи, които се борят с измамите и корупцията.

2.2. Предложението на Комисията ще позволи спиране или корекции на плащанията, забрана на поемането на нови правни задължения, намаляване на задължения или прекъсване на сроковете за плащане като ответна мярка при установено широко разпространено незачитане на принципите на правовата държава. Това се отнася и за всички фондове на ЕС. Комисията може да стигне до констатация за наличие на широко разпространено незачитане на принципите на правовата държава по-специално когато: независимостта на съдебната система е застрашена; органите на публичната власт не са възпрени, коригирани и санкционирани за произволно или незаконосъобразно поведение; не са предоставени ресурси на органите на публичната власт, което пречи на правилното им функциониране; не са взети мерки за избягване на конфликт на интереси в органите на публичната власт; държавата ограничава достъпността и ефективността на средствата за правна защита.

2.3. Според предложението споменатите случаи на незачитане ще водят до налагане на корективни мерки, когато съществува риск да бъдат засегнати доброто финансово управление или защитата на финансовите интереси на Съюза чрез възпрепятстване на: националните органи, които изпълняват бюджета на ЕС; разследването или наказателното преследване на случаи на измама и корупция; ефективния съдебен контрол на националните органи; предотвратяването на случаите на измама и корупция и налагането на ефективни и възпиращи санкции; възстановяването на неправомерно изплатени средства; съдействието на OLAF и Европейската прокуратура в хода на провежданите от тях разследвания или наказателно преследване.

3. **Общи бележки**

3.1. ЕС е основан на общи за държавите членки ценности, включително принципите на правовата държава съгласно заявеното в член 2 от ДЕС. Освен това зачитането на принципите на правовата държава гарантира правна сигурност и еднакви условия на конкуренция за стопанските инициативи, иновациите и инвестициите и лоялна конкуренция на вътрешния пазар, която е от полза за потребителите и гражданите. Това е предварително условие за взаимното доверие, необходимо за гладкото функциониране на ЕС. Незачитането на принципите на правовата държава спъва балансираното икономическо и социално развитие, съобразено с целите за устойчиво развитие, което е двигателят, позволяващ на ЕС и на правителствата в него да се стремят към постигането на първостепенната цел за Съюз, който „насърчава мира, ценностите си и благоденствието на своите народи“, както се заявява в член 3 от ДЕС.

3.2. ЕИСК изразява съжаление, че договорите на ЕС не предвиждат изрично, че държавите членки трябва да продължат да отговарят на критериите от Копенхаген и след присъединяването си ([2]). ЕИСК отбелязва, че институциите на ЕС не разполагат с достатъчно надеждни и добре изготвени инструменти, които да им позволяват защита от възникналите понастоящем заплахи за правовата държава, основните права и плуралистичната демокрация в държавите членки.

3.3. Принципите на правовата държава са взаимнозависими и неразривно свързани с гаранциите, защитаващи плуралистичната демокрация и спазването на основните права. Принципите на правовата държава гарантират, че правителствата спазват стандартите, свързани с основните права, а плуралистичната демокрация гарантира, че правителствата водят политика, която повишава благоденствието на всички техни граждани. Придържането към принципите на правовата

([2]) Създаден от Европейския съвет в Копенхаген през 1993 г.

държава само по себе си не гарантира, че законодателството зачита основните права, нито че е съобразено с приобщаващ и легитимен процес, основан на добре информиран, плуралистичен и балансиран обществен дебат и участие. За да се избегне „управление според правото“, наред с принципите на правовата държава трябва да се спазват и основните права и плуралистичните демократични стандарти.

3.4. Комисията определя предложения регламент като средство за защита на бюджета на ЕС, което същевременно защитава принципите на правовата държава. ЕИСК изразява съгласие, че действителното зачитане на принципите на правовата държава е предпоставка обществеността да получи необходимата увереност, че разходването на средства на ЕС в държавите членки е достатъчно защитено. При все това ЕИСК счита, че предложението представлява потенциален инструмент за защита на всички ценности по член 2 посредством бюджета на ЕС.

3.5. ЕИСК подчертава, че е изключително важно да се покаже на европейските граждани, че средствата на ЕС се управляват без корупция и в съответствие със законодателството на Съюза. Еднакво важно е ЕС да защитава основополагащите си ценности, които са установени в името на неговите граждани. Комисията следва да бъде оправомощена да предприема действия съгласно настоящия регламент, когато ценностите по член 2 са под сериозна, системна и продължаваща заплаха, тъй като тази заплаха по естеството си може да представлява пряк риск за финансите на ЕС.

3.6. Както се отбелязва в неотдавнашни резолюции на Европейския парламент и в декларации на Европейската комисия и председателство на Съвета, принципите на правовата държава, основните права и стандартите на плуралистичната демокрация в ЕС са все по-застрашени. Докато положението в някои държави членки вече представлява много голямо предизвикателство, популисткият авторитаризъм, който противоречи на основополагащите ценности на ЕС, а често се опълчва и срещу самия Съюз, продължава да набира сила в държавите членки.

3.7. ЕИСК отбелязва недостатъците на настоящите инструменти, с които разполагат институциите на ЕС за защита на ценностите по член 2. Процедурите за нарушения обикновено имат много тясно ограничен фокус върху технически правни въпроси с цел предотвратяване или неутрализиране на съгласувани атаки срещу принципите на правовата държава. Член 7 от ДЕС позволява на Съвета да разглежда по-цялостно мерки срещу подкопаването на принципите на правовата държава, но се оказва изключително трудно да се мобилизира достатъчна политическа воля за активиране на процедурата.

3.8. Относно уредбата за правовата държава, въпреки че е по-лесно да бъде приложена отколкото член 7, тя е незадължителна процедура, чиято ефективност е съмнителна, когато е насочена срещу правителства, които не желаят да сътрудничат добросъвестно на Комисията. Освен това праговете, необходими за прилагане на уредбата относно правовата държава и на член 7, са толкова високи, че към момента на използване на тези инструменти незачитането на ценностите по член 2 става изключително тежко и поради това по-трудно за преодоляване.

3.9. В светлината на нарастващите предизвикателства и липсата на подходящи и ефективни инструменти, ЕИСК призовава Европейската комисия да продължи все по-неотложния политически дебат между институциите и държавите членки относно начините за по-добра защита на ценностите по член 2 и да разработи допълнителни инструменти за защита на правовата държава, основните права и гаранциите за демократичен плурализъм.

3.10. ЕИСК припомня становището си относно „Европейски механизъм за контрол на принципите на правовата държава и основните права“, в което подкрепя създаването на механизъм на равнището на ЕС за наблюдение на зачитането на принципите на правовата държава и основните права посредством независим мониторинг и диалог между държавите членки и институциите на ЕС ([3]).

3.11. ЕИСК поддържа позицията си, че създаването на подобен превантивен механизъм, както е предложен от Европейския парламент, би допълнило съществуващите инструменти за защита на ценностите по член 2 ([4]). Създаването на превантивен механизъм би установило слабостите в осъществяването на тези ценности още при появата им на национално равнище и би позволило тяхното своевременно отстраняване.

3.12. Като допълнителна мярка ЕИСК предлага да се създаде на европейско равнище платформа на гражданското общество или годишен форум с участието на ЕИСК, първо, за да се позволи на факторите в ЕС, отговорни за вземането на решения, да получават своевременно предупреждение относно появата на заплахи за ценностите по член 2 пряко от местните организации, и второ, за да се улесни взаимното извличане на поуки и транснационалното сътрудничество между организациите на гражданското общество, които работят предимно на национално равнище.

([3]) ОВ C 34, 2.2.2017 г, стр. 8.
([4]) 2015/2254(INL)

3.13. Важно е ЕС да обмисли начини за подкрепа на организациите на гражданското общество и медиите, които наблюдават и съобщават за появата на заплахи по отношение на член 2. ЕИСК счита, че един инструмент за финансиране в подкрепа на организациите на гражданското общество, които популяризират ценностите по член 2 в държавите членки, би представлявал важно допълнение към настоящото предложение чрез насърчаването на местна подкрепа за тези ценности сред обществеността. В това отношение ЕИСК се позовава на друго свое становище, относно предложенията за нов фонд „Правосъдие, права и ценности“ ([5]), и призовава Съвета и Европейския парламент да увеличат значително средствата за този фонд съгласно решението относно многогодишната финансова рамка за периода след 2020 г.

4. **Конкретни бележки**

4.1. ЕИСК счита, че наличието на ефективен съдебен контрол върху действията и бездействията на органите на публичната власт, упражняван от независими съдилища, е от съществено значение не само за гарантирането на ефективно изразходване на средствата на ЕС в съответствие със законодателството на ЕС. Този контрол също така е единственото средство, което може да гарантира ефективна защита на правата на всички граждани на ЕС, произтичащи от законодателството на ЕС, както и еднаквото му тълкуване във всички държави членки, от което зависи общият пазар и пространството на свобода, сигурност и правосъдие.

4.2. ЕИСК одобрява използването на гласуване с обратно квалифицирано мнозинство в Съвета като средство за приемане на акта за изпълнение относно подходящите мерки. Това ще позволи обективното вземане на мерки, ако Комисията счете, че дадена държава членка допуска широко разпространено незачитане на ценностите, и ще сведе до минимум риска от бездействие или политическа селективност, която може да е резултат от изискването за гласуване в Съвета.

4.3. ЕИСК разбира предизвикателствата, свързани с разписването на по-подробни критерии за определяне на наличието на широко разпространено незачитане на ценностите. При все това ЕИСК се пита дали предложението може да стане по-убедително чрез включването на такива подробни критерии. Съществуването на по-подробни критерии би могло да спомогне да се гарантира, че легитимността на решението на Комисията не се подкопава от твърдения за пристрастност или липсата на обективност. Такива критерии могат да бъдат включени под формата на насоки, изготвени от Комисията след приемането на предложението, и могат да се основават на собствените критерии на Комисията, свързани с рамката относно принципите на правовата държава, както и на списъка на критериите за правова държава, приет от Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианска комисия).

4.4. Както е подчертавал ЕИСК, правовата държава, демокрацията и основните права са взаимнозависими и това се посочва в член 2 от предложението на Комисията. В допълнение към по-подробните критерии за правова държава в предложението следва да се включат и критерии, които позволяват на Комисията да установи наличието на сериозна, системна и продължаваща заплаха за спазването на основните права или гаранциите за плуралистична демокрация. Когато положението в дадена държава членка отговаря на тези критерии, Комисията следва да има право да приема корективни мерки по реда на настоящия регламент.

4.5. ЕИСК отбелязва, че Комисията трябва да вземе предвид цялата необходима информация, включително решенията на Съда, докладите на Сметната палата и заключенията и препоръките на съответните международни организации. Някои надзорни органи на Съвета на Европа, като Венецианската комисия и Групата държави срещу корупцията (GRECO), играят важна роля в наблюдението за спазване на принципите на правовата държава в държавите членки. Венецианската комисия е изготвила няколко становища относно състоянието на правовата държава в редица държави — членки на ЕС, а GRECO периодично отправя препоръки към държавите членки. Европейската служба за борба с измамите (OLAF), националните омбудсмани, сдруженията на съдиите и съдебните мрежи рутинно докладват за състоянието на националните механизми за правосъдие, борба с корупцията и измамите.

4.6. Други международни органи периодично наблюдават и оценяват спазването на стандартите за основните права и гаранциите за плуралистична демокрация в държавите членки, включително Агенцията на Европейския съюз за основните права, комисаря на Съвета на Европа по правата на човека, Европейския съд по правата на човека, Съвета на ООН по правата на човека и органите на ООН, които наблюдават спазването на договорите за правата на човека. Освен това често независимите организации на гражданското общество също са надежден източник на информация и анализи. Изричното споменаване на тези образувания в предложението би отразило специалната им роля в гарантирането на ценностите, изброени в член 2 от ДЕС.

4.7. Освен това ЕИСК счита, че като институция, представляваща гражданското общество в ЕС, неговите собствени анализи и бележки са от особено значение за Комисията при установяването на наличие на сериозно незачитане на принципите на правовата държава в дадена държава членка съгласно настоящия регламент и съгласно други инструменти. В това отношение ЕИСК насочва вниманието на Комисията към създадената работна група на ЕИСК по въпросите на основните права и правовата държава, която ще гарантира отделянето на специално внимание на защитата на ценностите на член 2.

([5]) SOC/599 (вж. стр. 178 от настоящия брой на Официален вестник) относно COM(2018) 383 final и COM(2018) 384.

4.8. Включването на ЕИСК сред органите, които Комисията ще информира текущо за предложените или приетите мерки съгласно настоящото законодателство, и сред съответните източници на информация за целите на определянето от нея на наличие на сериозно незачитане на принципите на правовата държава ще позволи на ЕИСК да даде съществен и ефективен принос към защитата на ценностите по член 2 и ще гарантира, че гласът на организираното гражданско общество е представен.

4.9. ЕИСК подкрепя напълно целта на Комисията последиците от задействането на предложения механизъм да се носят от лицата, които са отговорни за пропуските, а не от отделните бенефициери на финансиране от ЕС, като например участващите в „Еразъм“ студенти, изследователи и организации на гражданското общество ([6]).

4.10. ЕИСК отбелязва, че според предложението в случай на вземане на мерки държавата членка остава отговорна за разпределението на въпросните средства. ЕИСК счита, че макар това да е правно обосновано, то на практика няма да има ефект, нито ще попречи на държавата членка да откаже разпределението на въпросните средства, като обвини Комисията за това с цел политическа изгода. Тъй като обществеността вероятно няма да може да разбере тънкостите на законодателството на ЕС, държавите членки ще могат да направят пряка връзка между съкращенията на финансирането и решението на Комисията. Това ще създаде ситуация, в която Комисията може да бъде възпрепятствана да вземе мерки срещу дадена държава членка поради възможната бурна реакция на общественото мнение. Това е особено рисковано в онези държави членки, в които правителството има контрол или влияние върху обществените и частните медии, което обикновено е факт в държавите членки, допускащи сериозно незачитане на принципите на правовата държава.

4.11. ЕИСК насърчава Комисията да обмисли начини за намаляване на риска от отрицателно въздействие върху отделни бенефициери и от възможно осуетяване на мерките, приети съгласно настоящия регламент с цел извличане на политическа изгода от правителствата, нарушаващи ценностите по член 2. Комисията може да обмисли алтернативни способи, чрез които да гарантира, че средствата на ЕС стигат до бенефициерите, за които са предназначени. Една такава възможност може да бъде създаването на изпълнителна агенция, която да поеме пряко управлението на съответните средства.

4.12. За премахването на широко разпространено незачитане, за да бъдат отменени мерките, взети съгласно настоящия регламент, ЕИСК подчертава значението на откритията диалог между засегнатата държава членка и институциите на ЕС, както се предлага в предложението. Институциите и държавите членки следва да вземат предвид мненията на организациите на гражданското общество относно положението в съответната държава членка, адекватността на предприетите мерки за премахването на широко разпространеното незачитане, както и адекватността на предприетите мерки за предотвратяване на повтарянето им в бъдеще.

Брюксел, 18 октомври 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

([6]) COM(2018) 98 final, стр. 16.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програма „Права и ценности““

(COM(2018) 383 final — 2017/0207 (COD)

и относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програма „Правосъдие““

(COM(2018)384 final — 2017/0208 (COD)

(2019/C 62/29)

Докладчик: **Jean-Marc ROIRANT**

Сезиране	Европейски съвет, 21.6.2018 г.
	Европейска комисия, 18.6.2018 г.
	Европейски парламент, 14.6.2018 г.
Правно основание	Член 81, параграфи 1 и 2, член 82, параграф 1 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
	Член 16, параграф 2, член 19, параграф 2, член 21, параграф 2, член 24, член 167, член 168 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Заетост, социални въпроси и гражданство“
Приемане от секцията	26.9.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	18.10.2018 г.
Пленарна сесия №	538
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	135/2/2

1. **Заключения и препоръки**

1.1. ЕИСК приветства предложението на Европейската комисия за сливане на съществуващи програми като извънредно необходим инструмент за насърчаването на ценностите и историята на ЕС, основните права, демокрацията и принципите на правовата държава, участието и подпомагането на динамично и многообразно гражданско общество и ангажираността на местните общности.

1.2. ЕИСК призовава да се гарантира съгласуваността на политиката и финансирането между външнополитическия и вътрешнополитическия ангажимент на ЕС в областта на правата на човека и демокрацията и призовава за общо финансиране от 1,4 милиарда евро, от които най-малко 500 милиона евро следва да бъдат отпуснати по направление „Гражданска ангажираност и участие“.

1.3. ЕИСК счита, че фондът следва да се основава на действително основан на участието подход и подход „от долу нагоре“, за да отговори на текущите предизвикателства пред ЕС във връзка с насърчаването на правата и ценностите на ЕС, насърчаването на демокрацията, укрепването на доверието на гражданите в ЕС чрез прякото им участие в изграждането на бъдещето на Европа и съхраняването на динамично гражданско общество.

1.4. ЕИСК също така призовава за използването на иновативни инструменти за финансиране, които ще дадат възможност за засилване на участието на гражданското общество и капацитета на местно, национално и транснационално равнище, например чрез предоставяне на техническа помощ, подготвителни действия, водени от по-опитни партньори, или безвъзмездни средства, предоставени на каскаден принцип, като във връзка с това се осигуряват различни по размер безвъзмездни средства или двустепенен процес на кандидатстване. Комитетът призовава за специално целево заделяне на средства за организациите на гражданското общество, а именно най-малко 50 % от различните направления.

1.5. ЕИСК приветства решението за удължаване на срока за отпускане на безвъзмездни средства за оперативни разходи на многогодишна база за всички програми и направления на фонда и подчертава необходимостта от по-нататъшно гарантиране на устойчивост и приемственост на действията.

1.6. ЕИСК предлага фондът „Граждани, права и ценности“ и направлението „Гражданска ангажираност и участие“ в рамките на програмата „Права и ценности“ в „Европа за гражданите“ да се преименуват, за да се гарантира съгласуваност с целите на фонда, които са тясно свързани с измерението на гражданството и с оправомощаването, участието на носителите на права, защитата на жертвите, общата история и памет.

1.7. ЕИСК изразява съжаление, че действията, свързани със свободата на изразяване на медиите, медийния плурализъм и необходимостта да се противодейства на фалшивите новини и целенасочената дезинформация, отпаднаха от окончателната версия на програма „Права и ценности“ и по тази причина предлага създаването на полезни взаимодействия с програма „Творческа Европа“, като се има предвид значението на тези действия за ценностите на ЕС и насърчаването на едно демократично и плуралистично общество.

1.8. ЕИСК призовава финансовото подпомагане по линия на програма „Правосъдие“ да бъде допълнително разширено, за да обхване и организации на гражданското общество, включвайки дейности, вариращи от повишаване на осведомеността, взаимно обучение и обмен, дейности, свързани с анализ и мониторинг, до обучение и изграждане на капацитет, и призовава за мониторинг на участието на организации на гражданското общество в програма „Правосъдие“.

1.9. ЕИСК отбелязва текущата работа на Комисията по изпълнение на предварително действие, предложено от Европейския парламент, за разработване на фонд на ЕС за финансово подпомагане при съдебни спорове, свързани с нарушения на демокрацията, принципите на правовата държава и основните права, насочено към организациите на гражданското общество, и призовава тези дейности да бъдат включени в програмата „Правосъдие“.

1.10. ЕИСК счита, че този фонд е важен инструмент за укрепване на интегрирането на принципа на равенството между половете, на бюджетирането, съобразено с равенството между половете, и за събирането на данни, разбити по полов признак. По-специално, той приветства включването на действия за предотвратяване и борба с всички форми на насилие срещу жени, деца и младежи в програма „Права и ценности“ и призовава за повече съгласуваност и полезни взаимодействия с дейности по програма „Правосъдие“, отнасящи се до правата на жертвите и правоприлагането. Той също така призовава за разбивка по пол на показателите и за двете програми.

1.11. ЕИСК приветства предложението за разширяване на ролята на националните звена за контакт по програмата „Европа за гражданите“ в различни направления на програмата „Права и ценности“ предвид ефективната им роля в осигуряването на връзка със и подкрепа за потенциалните бенефициери по места. Комитетът счита, че определените субекти следва да бъдат независими от националното си правителство и да разполагат със задълбочени познания за нуждите на сектора на гражданското общество и на местните участници. Той призовава за подходящо финансиране, за разработването на насоки относно тяхната роля и задачи, включително как да гарантират по-голяма видимост на програмата, както и за обучение.

2. **Описание на предложението**

2.1. Становището на ЕИСК се отнася до Фонда за правосъдие, права и ценности, който обхваща две отделни предложения за регламент на Европейския парламент и на Съвета, първото — за създаване на програма „Правосъдие“, а второто — за създаване на програма „Права и ценности“, като и двете имат допълващи се цели за периода 2021—2027 г.

2.2. Целта на фонда е да допринесе за запазването на открити, демократични, плуралистични и приобщаващи общества, както и за оправомощаването на хората чрез защита и насърчаване на правата и ценностите и чрез по-нататъшното развитие на европейското пространство на правосъдие, което е ключов приоритет в настоящия контекст на ЕС с подема на екстремизма и радикализма, нарастващата поляризация и реформи, които поставят под въпрос принципите на правовата държава и ограничават гражданското пространство.

2.3. С цел да насърчи европейските ценности и права, заложени в член 2 и член 3 от ДЕС и в Хартата на основните права на ЕС, фондът обединява няколко съществуващи инструмента: програмата „Права, равенство и гражданство“, програмата „Европа за гражданите“ и програмата „Правосъдие“ със стремеж за преодоляване на разпокъсаността и настоящите пропуски и нови предизвикателства, по-специално доверието на гражданите в демокрацията и подкрепата за отстояването на ценностите и основните права.

2.4. Освен към насърчаване на равенството, правата и борбата с насилието, предложението за програма „Права и ценности“ е насочено и към съхраняване на динамично гражданско общество, насърчаване на демократичното и социалното участие на хората и на богатото многообразие на европейското общество въз основа на нашата обща история и памет. Това се явява и продължение на призивите за създаване на Европейски фонд за демокрация, права на човека и ценности, отправени от ЕИСК ([1]), Европейския парламент ([2]) и от 80 НПО от 22 държави ([3]).

2.5. Програма „Правосъдие“ се основава на членове 81 и 82 от ДФЕС относно съдебното сътрудничество по гражданскоправни и наказателноправни въпроси, докато програма „Права и ценности“ се основава на съчетание на различни членове от ДФЕС: член 16, параграф 2 относно защитата на данните, член 19, параграф 2 относно борбата с дискриминацията, член 24 за подпомагане на европейските граждански инициативи, член 167 относно културата и културното наследство, член 168 относно насърчаването на високо равнище на закрила на човешкото здраве и профилактика, както и член 21, параграфи 1 и 2 относно правото на свободно движение.

2.6. Двете програми ще бъдат обезпечени със средства, както следва: 305 милиона евро за програма „Правосъдие“ и 642 милиона евро за програма „Права и ценности“, от които 233 милиона евро ще бъдат предоставени на „Гражданска ангажираност и участие“, а 408 милиона евро на „Равенство и права“ и „Дафне“.

3. **Общи коментари**

3.1. ЕИСК приветства предложението на Европейската комисия като извънредно необходим инструмент за ефективното насърчаване на правата на човека, демокрацията, принципите на правовата държава, зачитането на малцинствата, правата на дискриминираните и изключените групи, и лицата в неравностойно положение, като например хората с увреждания и ромската общност, участието, подпомагането и изграждането на капацитет на динамично и многообразно гражданско общество, както е заложено в Договорите на ЕС, в Хартата на основните права и в международните правозащитни договори, признати от ЕС и държавите членки, като например Конвенцията за правата на хората с увреждания.

3.2. ЕИСК оценява усилията на Комисията за укрепване на зачитането на ценностите, посочени в член 2 от ДЕС, и в тази връзка приветства предложението на Комисията за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно защитата на бюджета на Съюза в случаите на широко разпространено незачитане на принципите на правовата държава в държавите членки. Това предложение допълва предложенията за програмите „Правосъдие“ и „Права и ценности“, предмет на настоящото становище, и би позволило да се окаже икономически натиск върху държавите членки, които нарушават сериозно и трайно ценностите, заложени в член 2 от ДЕС. Докато първото предложение има за цел да защити принципите на правовата държава чрез натиск отгоре надолу, второто има потенциала да защитава принципите на правовата държава и другите ценности, посочени в член 2, чрез подкрепата на обществото по места. В това отношение ЕИСК се позовава на друго свое становище относно бюджета на Съюза и принципите на правовата държава ([4]).

3.3. ЕИСК изразява съжаление, че фондът се гради само на съществуващи програми, които са дали успешни резултати, и отбелязва, че той трябва да бъде разгърнат в по-голям мащаб и увеличен, за да отговори на променената реалност в рамките на Европейския съюз, да гарантира по-голяма видимост и да даде възможност за цялостно насърчаване и закрила на ценностите, залегнали в член 2 от ДЕС.

3.4. ЕИСК призовава да се гарантира съгласуваност на политиката и финансирането между ангажиментите на ЕС в областта на правата на човека и демокрацията във външните и вътрешните политики. В този контекст ЕИСК припомня заключенията на Съвета относно плана за действие в областта на правата на човека и демокрацията, съгласно които „ЕС ще активизира усилията си за насърчаване на безопасна и благоприятна среда за развитието на гражданското общество и независимите медии ([5])“.

([1]) ОВ C 81, 2.3.2018 г., стр. 9.

([2]) Резолюция на Европейския парламент относно необходимостта от създаване на Инструмент за европейски ценности (2018/2619(RSP) и Резолюция на Европейския парламент от 14 март 2018 г. относно следващата МФР: изготвяне на позицията на Парламента относно МФР след 2020 г. (2017/2052(INI).

([3]) https://megacampaign.eu/support-csos-ask-your-mep-to-vote-for–the-european-values-instrument-resolution

([4]) SOC/598 (вж. страница 173 от настоящия брой на Официален вестник).

([5]) Съвместно съобщение до Европейския парламент и Съвета — План за действие относно правата на човека и демокрацията за периода 2019—2015 г. „Да запазим правата на човека в центъра на дневния ред на ЕС“, JOIN/2015/0016 final.

3.5. ЕИСК приветства предложеното правно основание както за програмата „Права и ценности“, така и за програмата „Правосъдие“, тъй като то позволява равноправно участие на Европейския парламент и на Съвета на ЕС в процеса на вземане на решения в една област, която е от решаващо значение за гражданите и гражданското общество в най-широк смисъл. ЕИСК обаче счита, че правното основание следва да даде възможност за достатъчен обхват по отношение на тематичните области и подкрепата за гражданското общество на всички равнища и предлага да се обмисли включването на позоваване на член 11, параграфи 1 и 2 от ДЕС.

3.6. ЕИСК счита, че предложеният бюджет е много нисък с оглед на настоящите предизвикателства, пред които е изправен ЕС в тази област, която е от изключително значение за европейските общества, и призовава ([6]) за общо финансиране от най-малко 1,4 милиарда евро ([7]), от които най-малко 500 милиона евро следва да бъдат предоставени по направление „Гражданска ангажираност и участие“.

3.7. ЕИСК също така отбелязва положителните оценки на програмите, включени във фонда, и подчертава, че ограничените средства, от една страна, и силното търсене на финансиране по линия на програмата „Европа за гражданите“ и на направление „Дафне“ по програмата „Права и равенство“, от друга, породиха недоволство сред кандидатите. ЕИСК изразява съжаление, че въпреки това е налице съвсем слабо увеличение.

3.8. Наименованията на фонда и на програмите следва да бъдат променени, за да съответстват в по-голяма степен на заглавието и целите на програмата, които са тясно свързани с гражданското измерение и с оправомощаването, участието на носителите на права, общата история и памет, както и на съответната функция на многогодишната финансова рамка: „Инвестиране в хората, сближаването и ценностите“. Поради това ЕИСК счита, че фондът следва да бъде преименуван на „*Граждани, права и ценности*“. Освен това направлението, свързано с гражданската ангажираност и участие в рамките на програмата „Права и ценности“, следва да бъде преименувано на „*Европа за гражданите*“, за да се осигури съгласуваност с наименованията на другите направления и да се увеличи видимостта.

3.9. За да отговори и на настоящите предизвикателства пред ЕС във връзка с насърчаването на правата и ценностите на ЕС, насърчаването на демокрацията, повишаването на доверието на гражданите в ЕС чрез прякото им участие в оформянето на бъдещето на Европа, както и с изграждането на капацитет и съхраняването на динамично гражданско общество, фондът следва да се базира на действително основан на участието подход „от долу-нагоре“, при който правните основания да формират основата на тези цели, вместо да ги определят. В допълнение, подкрепата и изграждането на капацитет следва да обхващат дейностите на независимите организации на гражданското общество и организациите на местно, регионално, национално и транснационално равнище, които работят за насърчаването на ценностите на ЕС и осъществяват мониторинг на тяхното прилагане.

4. **Конкретни бележки**

4.1. ЕИСК приветства включването на подкрепата за организациите на гражданското общество с цел насърчаване и улесняване на активното участие в изграждането на по-демократичен Съюз, както и познаването на правата и ценностите сред дейностите по програмата. ЕИСК счита обаче, че подобна дейност следва да бъде подкрепена от обща цел, която да бъде включена в член 4, буква а) „изграждане на капацитета на организациите на гражданското общество за повишаване на гражданското и демократичното участие“. Освен това в член 4, буква б) следва изрично да се посочи, че насърчаването на гражданското и демократичното участие на гражданите следва да бъдат подкрепяно на местно, регионално и национално равнище.

4.2. ЕИСК приветства трайната насоченост към превенцията и борбата с всички форми на насилие над жени, деца и млади хора в рамките на програма „Права и ценности“ и посредством насърчаване на правната защита на жертвите чрез програма „Правосъдие“. Комитетът отбелязва, че хората с увреждания се сблъскват от два до пет пъти по-често с домашно насилие, че е нараснал броят на случаите на насилие срещу възрастни хора, както и на насилие срещу мигранти, ромската общност и етнически малцинства, призовава за допълнителни усилия и изтъква, че е необходимо да се гарантират по-голяма съгласуваност и повече полезни взаимодействия в рамките на двете програми на фонда.

4.3. ЕИСК счита, че този фонд е нова възможност за прилагане на интегрирането на принципа на равенството между половете, на бюджетирането, съобразено с равенството между половете, и за събиране на данни, разбити по полов признак. Подобни мерки дават възможност за насърчаване в по-голяма степен на равенството чрез анализиране на различното въздействие на финансирането върху жени, момичета, мъже и момчета, както и чрез поставяне на цели и задачи и по-ефективното предоставяне на финансиране в подкрепа на тези цели. Комитетът призовава по-специално за разбивка по пол на показателите за програма „Права и ценности“.

([6]) ОВ C 81, 2.3.2018 г., стр. 9.

([7]) За да се осигури съгласуваност с подкрепата на ЕС в рамките на външното финансиране като Европейския инструмент за демокрация и права на човека.

4.4. ЕИСК изтъква голямото значение и уникалния характер на дейностите за взаимно обучение и обмен на добри практики между местните общности в рамките на програма „Европа за гражданите“ и призовава за по-голямо участие на гражданите в побратимяването на градове чрез партньорства с цел да се подсили подходът „от основата към върха“ на тези действия. По-специално ЕИСК отбелязва положителния опит на воденото от общностите местно развитие ([8]), за да се гарантира участието и изграждането на капацитет на местните общности и заинтересовани страни.

4.5. ЕИСК приветства трайния акцент върху подобряването на разбирането на Съюза, неговата история и културно многообразие. Той счита, че с оглед на нарастващата вълна от екстремизъм и радикализъм, целите следва изрично да включват възпоменателни дейности и критична оценка на историческата памет.

4.6. ЕИСК изразява съжаление поради факта, че действията, свързани със свободата на изразяване на медиите, медийния плурализъм и необходимостта от борба с фалшивите новини и целенасочената дезинформация, са отпаднали от окончателния вариант на програмата „Права и ценности“. С оглед на значението на тези действия за ценностите на ЕС и за насърчаването на демократично и плуралистично общество, ЕИСК предлага да се създадат синергии с програмата „Творческа Европа“.

4.7. ЕИСК призовава финансовата подкрепа по линия на програма „Правосъдие“ да бъде разширена допълнително за всички нейни дейности: повишаване на осведомеността, образование и мобилизиране на обществеността, взаимно обучение и обмен, дейности, свързани с анализ и мониторинг, обучение и изграждане на капацитет.

4.8. ЕИСК отбелязва текущата работа на Комисията по изпълнение на предварително действие, предложено от Европейския парламент, за разработване на фонд на ЕС за финансово подпомагане при съдебни спорове, свързани с нарушения на демокрацията, принципите на правовата държава и основните права, насочено към организациите на гражданското общество, и призовава тези дейности да бъдат включени в програмата „Правосъдие“.

4.9. Националните точки за контакт са доказали като цяло своята ефективност в подкрепа на подхода „от долу нагоре“ на програмата „Европа за гражданите“, осигурявайки връзка със и съдействие на потенциалните бенефициери по места. ЕИСК приветства разширяването на тяхната роля по отношение на други направления на програмата „Права и ценности“, като същевременно подчертава необходимостта от осигуряване на подходящо финансиране и определяне на организации, които са независими от техните национални правителства и познават добре сектора на гражданското общество, местните участници и техните нужди. ЕИСК призовава за разработване на насоки относно независимия характер на тяхната роля и задачи, включително гарантиране на по-голяма видимост на програмата, както и обучение.

4.10. ЕИСК приветства включването на срещите на гражданския диалог като част от програмата „Европа за гражданите“ и счита, че тези срещи следва да продължат и да разширят обхвата си до всички направления на фонда, за да се осигури задълбочен обмен на ценности, права, демокрация и принципите на правовата държава въз основа на член 11 от Договора относно диалога с гражданското общество. Тези срещи следва да бъдат отворени за съответните участници, различни от бенефициерите на програмата, и да включват обсъждания относно бъдещите приоритети на програмата.

4.11. ЕИСК приветства факта, че всички дейности на програмите ще бъдат финансирани чрез пряко и непряко управление и че финансирането ще включва съчетание от безвъзмездни средства за оперативни разходи и за действия. ЕИСК подчертава, че наличието на малки по размер безвъзмездни средства е изключително важно за осигуряването на участието и подпомагането на организациите на гражданското общество в различните действия на фонда, и по-специално за запазването на подхода „от долу нагоре“, който достига до националните и местните бенефициери.

4.12. Освен това ЕИСК счита, че програмата „Права и ценности“ би могла се възползва от същия режим на пряко управление за различните направления, така че да се гарантира по-добра съгласуваност при прилагането, и отбелязва по-специално положителната оценка на Изпълнителната агенция за образование, аудио-визия и култура под надзора на Комисията по отношение на управлението на различни видове безвъзмездни помощи, споразумения за финансиране, на използването на опростени варианти за разходите и малкия процент грешки.

4.13. ЕИСК призовава програмите да прилагат новите разпоредби на най-актуалните финансови регламенти, тъй като те са от особено значение за гражданското общество, например използването на съфинансиране в натура и признаването на доброволческия труд като допустими разходи. Той припомня отново, че е необходимо да се ограничи използването на съфинансиране и да се използват в по-голяма степен мерките за опростяване, като еднократни суми, фиксирани ставки и единични разходи. Комитетът призовава Комисията да включи организациите на гражданското общество в разработването и мониторинга на насоки за прилагането на тези правила. Освен това той призовава националните правителства също да включат в своите програми за публично финансиране разпоредби за допустимост на съфинансирането в натура и доброволческия труд.

([8]) ОВ C 129, 11.4.2018 г., стр. 36.

4.14. ЕИСК приветства решението за удължаване на срока за отпускане на безвъзмездни средства за оперативни разходи на многогодишна база за всички програми и направления на фонда и подчертава необходимостта от по-нататъшно гарантиране на устойчивост и приемственост на действията.

4.15. ЕИСК призовава и за разработването на нови инструменти, които ще дадат възможност за засилване на участието на гражданското общество на национално равнище, по-специално в областите, в които липсва адекватен капацитет, например чрез предоставянето на ефикасна техническа помощ, подготвителни действия, водени от по-опитни партньори, или безвъзмездни средства, предоставяни на каскаден принцип, даващи възможност, например, за различни равнища на безвъзмездни средства или двустепенен процес на кандидатстване.

4.16. ЕИСК приветства включването на показател за организациите на гражданското общество, за да се даде възможност за дейности за подкрепа и изграждане на капацитет в рамките на програмата „Права и ценности“ и счита, че същото следва да се направи и за програма „Правосъдие“. Освен това Комитетът призовава за специално целево заделяне на средства за организациите на гражданското общество, а именно най-малко 50 % от различните направления.

4.17. Комитетът приканва Комисията в сътрудничество с ЕИСК да организира годишна среща за укрепване на координацията между публичните и частните донори в областите, обхванати от Фонда, с цел проучване на полезните взаимодействия и извличане на поуки от добрите практики.

Брюксел, 18 октомври 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на фонд „Убежище и миграция“

(COM(2018) 471 final — 2018/0248 (COD)

и относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на инструмент за финансово подпомагане за управлението на границите и за визите като част от Фонда за интегрирано управление на границите“

(COM(2018) 473 final — 2018/0249(COD)

(2019/C 62/30)

Докладчик: **Giuseppe IULIANO**

Консултация	Европейски съвет, 25.7.2018 г.
	Европейски парламент, 2.7.2018 г.
Правно основание	Член 77, параграф 2, член 78, параграф 2, член 79, параграфи 2 и 4 и член 304 от Договора за функциониране на Европейския съюз
Компетентна секция	„Заетост, социални въпроси и гражданство“
Приемане от секцията	26.9.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	17.10.2018 г.
Пленарна сесия №	538
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	101/0/3

1. **Заключения**

1.1. Миграцията е неразделна част от историята на Европейския съюз и има изразено въздействие върху бъдещето на Съюза и на обществата, които го съставляват. Съвместното управление на миграцията в ЕС е незавършен процес, като през последните години ситуацията с мигрантите доведе до институционална криза, която показа липсата на обща европейска позиция. Настоящата ситуация се дължи на неспособността на държавите — членки на ЕС, да разработят общата европейска система за убежище и да предоставят подходяща защита на стотиците хиляди разселени и търсещи убежище лица, които пристигат по нашите граници.

1.2. ЕИСК счита, че политиките за свобода, сигурност и правосъдие следва да се основават на защитата на основните права, гарантирани от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи и Хартата на основните права на Европейския съюз.

1.3. Необходимо е да се посрещнат дълбоките промени в областта на миграцията, предоставянето на убежище и външните граници. Наложително е и да се оползотвори вече свършената работа от различни европейски институции във връзка с преразглеждането на съществуващите инструменти и предлагането на алтернативи, които да послужат за разработването на обща, всеобхватна и съгласувана политика в областта на убежището и миграцията съгласно принципите и задълженията, произтичащи от Договора и международното право.

1.4. Постигането на напредък в изграждането на всеобхватна политика в областта на миграцията и убежището, която да стимулира интеграцията и сътрудничеството между държавите членки и да включва по-ясно позициите на различните европейски институции, е от съществено значение, за да се отговори на загрижеността на гражданите и да се избегне нарастващото разочарование от европейския проект. ЕИСК съзнава, че липсата на отговори на опасенията и очакванията на гражданите в тези области предизвиква разочарование и засилващ се евроскептицизъм.

1.5. ЕИСК изразява загриженост относно нарастването на нетърпимостта, расизма и ксенофобията срещу мигрантите и бежанците в държавите от Европейския съюз и отбелязва също така, че в някои държави е възможно да настъпи влошаване на защитата на основните права.

1.6. ЕИСК приветства новите, различни по своя характер фондове, които ще осигурят приемственост на започналата работа, и оценява положително увеличаването на финансовите им пакети. Припомня, че фондовете са инструменти, които следва да спомагат за постигането на напредък в изграждането на всеобхватна европейска политика в областта на миграцията и убежището. Фондовете обхващат изключително разнообразни области като миграцията, предоставянето на убежище и управлението на външните граници, но ЕИСК изразява съжаление относно това, че не се посочват начините за регламентиран достъп до Европейския съюз, за да се гарантира доброто функциониране и в тези сфери.

1.7. Според ЕИСК позоваването на член 80 като правно основание на регламента е правилно, тъй като изрично се посочва, че общите политики в областта на убежището, миграцията и външните граници се основават на принципа на солидарност и на справедливо разпределение на отговорностите между държавите членки, които прилагат шенгенските разпоредби в областта на външните граници и визите ([1]). Комитетът счита за необходимо да се засили прилагането на принципа на солидарност, така че да не се разбира като въпрос на реторика.

1.8. Принципът за равно третиране и политиките за борба с дискриминацията са стълбове на европейските политики, включително на политиките, свързани с интеграцията на граждани на трети държави. Комитетът изразява своето притеснение, че премахването на думата „интеграция“ от заглавието може да се разбира като по-слаба загриженост по този въпрос.

1.9. ЕИСК посочва, че е необходимо отново да бъде споменат въпросът за по-тясно сътрудничество между държавите членки в областта на убежището и миграцията, по-специално като се подкрепи финансирането на обмена на най-добри практики в областта на убежището, а също и чрез създаването на мрежи и обмен на информация относно законната миграция и интеграцията на граждани от трети държави.

1.10. Комитетът приветства значението, което се отдава на гъвкавостта и в двата фонда, тъй като това предполага признаване на необходимостта да се намери по-добър отговор на потребностите на всяка държава членка в рамките на съвместни действия. Комитетът също така приветства както опростяването на процесите, така и признаването на значението на оценката.

1.11. ЕИСК приветства факта, че управлението на границите служи за повишаване на вътрешната сигурност на Съюза при пълно спазване на основните права, но изразява съжаление, че не се споменава конкретно защитата на основните права и в граничните райони.

1.12. ЕИСК счита за изключително важно да се напомни на държавите членки, че наблюдението на морските граници включва сигурността и граничния контрол, но така също и действия за издирване и спасяване по море. Уместно е да се припомни решението на Европейския съд по правата на човека от 2012 г. ([2]), в което се забранява връщането не само на територията на дадена държава, но и в рамките на извънтериториалното действие на нейното законодателство, включително когато това се случва в открито море.

1.13. В редица свои становища ЕИСК ([3]) предлага външните граници на Шенгенското пространство да се разглеждат от ЕС като общи граници и поради това отговорността за тях да се носи на европейско равнище.

2. **Контекст**

2.1. Миграцията е неразделна част от историята на Европейския съюз и има изразено въздействие върху бъдещето на Съюза и на обществата, които го съставляват. Съвместното управление на миграцията в ЕС е незавършен процес, като през последните години ситуацията с мигрантите доведе до институционална криза, която показа липсата на обща европейска позиция. Наложително е да се оползотвори вече свършената работа от различни европейски институции във връзка с преразглеждането на съществуващите инструменти и предлагането на алтернативи, които да послужат за разработването на обща, всеобхватна и съгласувана политика в областта на убежището и миграцията съгласно принципите на международното право и Договорите.

2.2. Миграцията е един от приоритетите в политиката на Комисията, чиято основна цел е да намери цялостно решение на този въпрос. Европейската програма за миграцията, приета през 2015 г., съчетава незабавни мерки за реакция на хуманитарната криза по европейските граници с дългосрочни мерки за всеобхватно управление на миграцията.

2.3. Кризата в Средиземноморието откроi непосредствените нужди и разкри структурните ограничения на политиката и инструментите на ЕС в областта на миграцията. Необходимо е ЕС да намери подходящ баланс и да изпрати ясно послание на европейските граждани, че с обединени усилия можем да се справим по-добре с миграцията. Фондът „Убежище и миграция“ (ФУМ) и инструментът за финансово подпомагане за управлението на границите и визите са част от този процес.

([1]) Вж. SOC/582 относно „Преразглеждане на Визовия кодекс“ (ОВ C 440, 6.12.2018 г., стр. 142).
([2]) Дело Hirsi Jamaa и други срещу Италия (жалба № 27765/09).
([3]) ОВ C 303, 19.8.2016 г., стр. 109;ОВ C 451, 16.12.2014 г., стр. 1; ОВ C 458, 19.12.2014 г., стр. 7; ОВ C 44, 11.2.2011 г., стр. 162.

2.4. В контекста на многогодишната финансова рамка за периода 2021—2027 г. Комисията предложи значително увеличение на общия бюджет за управлението на миграцията и границите, като предложи на новия ФУМ да се предостави общата сума от 10,415 милиарда евро (по текущи цени) ([4]), а на Фонда за интегрирано управление на границите — 9,318 милиарда евро (по текущи цени).

2.5. Целта на ФУМ е да допринесе за цялостното управление на миграцията, интеграцията и връщането и за общата европейска система за убежище, оказвайки подкрепа на държавите членки в рамките на солидарността и разпределението на отговорностите помежду им.

2.6. Целта на инструмента за финансово подпомагане за управлението на границите и визите като част от Фонда за интегрирано управление на границите е да помогне държавите членки да прилагат по-ефективно общите мерки по отношение на преминаването на лица през вътрешните граници, граничния контрол и общата визова политика. Ефективното управление на външните граници е от съществено значение за постигането на пространство без вътрешни граници, в което хората и стоките могат да се движат свободно.

3. **Общи бележки**

3.1. ЕИСК приветства факта, че като правно основание за двата инструмента се посочва член 80 от ДФЕС, в който се припомня, че общите политики в областта на убежището, миграцията и външните граници се ръководят от принципа на солидарност и на справедливо разпределение на отговорностите между държавите членки.

3.2. И двата фонда следва да функционират на базата на ясни и точни насоки за системите за управление и контрол и за одитните изисквания. Следва да се насърчават опростяването на процедурите и намаляването на свързаната с тях административна тежест, и да се предприемат мерки за гарантиране на по-голяма прозрачност, по-голяма отчетност и изпълнение на целите във връзка със средствата, които се предоставят на държавите членки.

3.3. Инструментите следва да бъдат съгласувани с други съществуващи разпоредби, така че да се избегне припокриването и те да работят при пълно взаимно допълване с различните агенции на Съюза, които също осъществяват дейност в тези области. Двата фонда би трябвало функционират съгласувано със съответните политиките на ЕС, например в областта на управлението на границите, вътрешната сигурност, социалното приобщаване и интеграция на гражданите на трети държави, и външната политика на ЕС.

3.4. Инструментите следва да бъдат гъвкави, за да отговарят на променящите се предизвикателства в областта на управлението на границите и визите. Поради това, освен фиксираната сума за всяка участваща държава членка, ЕИСК приветства факта, че останалите средства се разпределят за конкретни действия, при които приносът на ЕС има добавена стойност.

3.5. Инструментите следва да служат като израз на солидарност и споделена отговорност между държавите членки, които прилагат изцяло шенгенските разпоредби (или се подготвят за пълното си участие в Шенген) относно външните граници и визите, и да се използват в интерес на общата политика на Съюза за управлението на външните граници. За да се гарантира доброто функциониране на Шенгенското пространство, външните граници, които са и общи граници, следва да се управляват на европейско равнище.

3.6. От съществено значение е терминологията — „незаконна“ миграция или миграция „без документи“ — да бъде уеднаквена в текстовете, следвайки препоръките на Съвета на Европа ([5]) и на самия Европейски парламент ([6]).

3.7. ЕС има нужда от обща миграционна политика, разполагаща с инструменти и начини за улесняване на законната, организирана имиграция и за защита на правото на убежище. Комитетът изразява съжаление, че в съображенията акцентът се поставя преди всичко върху незаконно пристигащите лица или граничния контрол и не се споменава необходимостта от напредък и иновации по пътя към всеобхватна европейска система за миграция. Реформата на системата от Дъблин също е много важна.

([4]) За повече детайли относно цифрите вж. Становището на ЕИСК (ECO/460) относно „Многогодишна финансова рамка за периода след 2020 г.“, (ОВ C 440, 6.12.2018 г., стр. 106).

([5]) Парламентарна асамблея на Съвета на Европа. Резолюция 1509 (2006).

([6]) Резолюция на Европейския парламент от 14 януари 2009 г. относно положението с основните права в Европейския съюз за периода 2004 — 2008 г. (2007/2145(INI)

4. **Конкретни бележки**

4.1. ЕИСК счита, че предложенията за двата финансови инструмента са подходящи, като признава, че техническата и финансова помощ, предоставена от Европейския съюз на държавите членки в периода 2015—2017 г. по линия на Фонда „Убежище, миграция и интеграция“ (ФУМИ) ([7]) и други инструменти, допринесе за подобряване на управлението в областта на убежището, миграцията и външните граници.

4.2. Увеличението на бюджетните средства за двата фонда се оценява положително, доколкото то обслужва целта да се допринесе за изграждането на всеобхватна, обща, съгласувана и зачитаща принципите на международното право миграционна политика на ЕС, която същевременно да признава нуждите на приемащите общества и на гражданите на ЕС и да работи в тясно сътрудничество с партньори от цял свят.

4.3. ЕИСК смята, че думата „интеграция“ трябва да се върне в наименованието на ФУМ, тъй като приобщаването на мигрантите е предизвикателство за държавите членки.

4.4. Комитетът оценява положително факта, че ФУМ отчита ролята на местните и регионалните власти (и тези в най-отдалечените райони), социалните партньори и организациите на гражданското общество за интеграцията на гражданите от трети държави в дългосрочен и краткосрочен план, както и за участието им на пазара на труда. ЕИСК изразява съжаление, че не се предлагат иновативни начини за подобряване на достъпа на тези субекти до ФУМ, като припомня, че е важно да се гарантира и спазва принципът на субсидиарност.

4.5. ЕИСК оценява положително факта, че при използването на оперативната подкрепа по линия на Фонда може да се реши, че дадена държава не спазва достиженията на правото на Съюза, когато не изпълнява произтичащите от Договорите задължения или когато има очевиден риск от нарушаване на ценностите на Съюза в областта на убежището и връщането. Би било уместно последиците от това нарушение при оперативното използване на ФУМ да бъдат описани по-подробно. ЕИСК припомня, че подкрепя възможността Комисията да се намесва по спешност, стига винаги да следва прозрачна процедура, която да предвижда незабавното информиране на европейските законодатели (Парламента и Съвета) ([8]). Освен това Комитетът счита, че е уместно да се предостави възможност за незабавно започване на процедури за нарушение при неизпълнение на тези задължения от страна на държавите членки.

4.6. В сътрудничеството с трети държави за адекватно управление на потоците от търсещи убежище лица са необходими икономически стимули, както и техническо сътрудничество и засилване на институционалния капацитет. Извънредният доверителен фонд за Африка е необходим, но не единствен инструмент: осигуряването на адекватен бюджет следва да бъде допълнено от търсенето на истинско и съвместно отговорно партньорство между държавите от Европейския съюз и африканските държави със споделени цели и в рамките на целите за устойчиво развитие. Следва да се положат усилия за подобряване на координацията между тези действия в областта на миграцията и убежището и усилията за засилване на институционалния капацитет и подкрепата за демократичните процеси на ГД „Международно сътрудничество и развитие“, като винаги се избягва дублирането и липсата на съгласуваност.

4.7. ЕИСК счита за необходимо да се извършва по-строг мониторинг на задължението за сътрудничество и да се създадат механизми за координация с органите, управляващи ЕСФ+ и ЕФРР във всяка държава членка, за да се насърчават координацията и съгласуваността и да се анализират начините за прилагането им, когато се управляват и от администрации на поднационално равнище.

4.8. Необходимо е ФУМ да има по-голяма добавена стойност от гледна точка на укрепването на общата европейска система за убежище, капацитета на държавите членки да посрещат нуждаещите се от международна закрила лица, насърчаването на използването на законни начини за достъп до територията на Съюза и подкрепата за интегрирането на законно пребиваващите граждани на трети държави.

4.9. По отношение на интеграцията коефициентът на разпределение на средствата отчита само годишния брой на пристигащите лица и общите проценти на чуждестранното население, без да използва какъвто и да е качествен показател, какъвто също би могъл да се окаже полезен за по-доброто идентифициране на специфичните нужди на държавите членки. Необходимо е да се установят по-точно целите в това отношение и да се определят показатели ([9]), които да позволяват да се оценява непрекъснато успехът на приноса по линия на ФУМ в тези области.

([7]) През април 2014 г. беше приет Регламент (ЕС) № 516/2014, с който се създаде специална програма за финансиране от ЕС в областта на убежището и миграцията за периода 2014—2020 г., с цел да допринесе с финансова подкрепа за ефективното управление на миграционните потоци и прилагането и разработването на общ подход на ЕС в областта на убежището и миграцията. ФУМИ имаше четири цели: (1) да заздрави и развие създаването на общата европейска система за убежище (ОЕСУ); (2) да подпомогне законната миграция към държавите членки в съответствие с техните икономически и социални нужди и да насърчи ефективната интеграция на гражданите на трети държави; (3) да подобри справедливите и ефективни стратегии за връщане с цел да се противодейства на незаконната имиграция, и (4) да засили солидарността и споделянето на отговорностите между държавите членки, като обърне специално внимание на най-засегнатите от потоците мигранти и търсещи убежище лица.

([8]) ОВ C 303, 19.8.2016 г., стр. 109

([9]) *ОИСР/ЕС (2015 г.) Indicators of Immigrant Integration 2015 („Показатели за интеграцията на имигрантите 2015 г.“)* или т.нар. показатели от Сарагоса.

4.10. Изглежда изключително важно да се гарантира оценката, междинна и ретроспективна, на ФУМ и да се предвидят гъвкави механизми, които да позволяват извършването на корекции в оценяваните действия. ЕИСК счита за необходимо да се съчетае оценката на въздействието и на резултатите, особено за действията, които различните административни равнища могат да се осъществяват във всяка държава членка.

4.11. Намаляването на стимулите за незаконна миграция чрез политика на връщане и обратно приемане не е очевидно. ЕИСК счита, че е крайно необходима политика за връщане и обратно приемане, която да е ефективна и да гарантира правата на засегнатите лица, но подчертава необходимостта от подобряване на оценката на тези политики и на реалното им въздействие върху намаляването на потока от незаконни мигранти.

4.12. По същия начин ЕИСК смята, че е изключително важно да се подчертае необходимостта от борба с незаконната заетост, по-специално на имигранти с неуреден административен статут или при случаи на трудова експлоатация и злоупотреби. ЕИСК оценява изключително положително факта, че ФУМ може да се използва за финансиране на мерки, чиято цел е да противодействат на стимулите за незаконна миграция, включително незаконната заетост, която може да доведе до потоци от незаконни мигранти, нелоялна конкуренция между предприятията и възможности за нарушаване на правата ([10]).

4.13. Предоставянето на ресурси на рамката за презаселване (и хуманитарен прием) на Европейския съюз се счита за много положително. ЕИСК очаква специалната програма за презаселване на Съюза да превърне този ангажимент в реалност, ефективно прилагана от държавите членки. ЕИСК вече е изразявал своята подкрепа за специална програма за презаселване на Съюза, която да превърне тази инициатива в реалност, ефективно прилагана от държавите членки, с финансови стимули за най-ангажираните държави членки.

4.14. Инструментът за финансово подпомагане за управлението на границите и визите е потвърждение на готовността да се спомогне за гарантирането на вътрешната сигурност на Европейския съюз при пълно зачитане на основните права; ЕИСК обаче изразява съжаление, че не се споменава конкретно защитата на тези права в граничните зони, нито по отношение на лицата, които не са граждани на Европейския съюз.

4.15. ЕИСК приветства факта, че инструментът позволява на държавите членки да осъществяват проекти с трета държава или на територията на тази държава, при положение че винаги се консултират предварително с Комисията. Комитетът счита, че трябва да се изяснят по-добре изискванията за тези консултации (или за разгласяването на информацията), като се разработят ясни критерии, които да включват и ситуацията с правата на човека в третата държава. Това изглежда крайно необходимо, тъй като съвместните действия с трета държава могат да включват наблюдение, откриване, идентифициране, проследяване, превенция и прихващане на неразрешено преминаване на границите.

4.16. Комитетът изразява съжаление, че в регламента борбата срещу незаконната миграция многократно се приравнява с борбата срещу трансграничната престъпност, без да се прави разграничение между противоправните цели на втората в сравнение с първата.

4.17. По отношение на управлението на границите ЕИСК счита за разочароващо, че сигурността все още продължава да се разбира като основно „военен“ проблем, при положение че в Глобалната стратегия за външната политика и политика на сигурност на Европейския съюз се посочва, че ЕС ще утвърждава човешката сигурност чрез интегриран подход. Това включва действия за намаляване на бедността и неравенствата, насърчаване на доброто управление и правата на човека, предоставяне на помощ за развитие и справяне с първопричините за конфликтите и несигурността, наред с останалото.

4.18. ЕИСК оценява положително факта, че целта на инструмента е да допринесе и за опазването и спасяването на живота на мигрантите и че на държавите членки се напомня, че наблюдението на морските граници включва не само сигурността и граничния контрол, но и действията за издирване и спасяване по море.

Брюксел, 17 октомври 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

([10]) Вж. приетите становища ОВ C 204, 9.8.2008 г., стр. 70 и ОВ C 75, 10.3.2017 г., стр. 81

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на фонд „Вътрешна сигурност“

(COM(2018) 472 final — 2018/0250 (COD)

(2019/C 62/31)

Докладчик: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Консултация	Европейски парламент, 2.7.2018 г.
	Съвет, 25.7.2018 г.
Правно основание	Член 82, параграф 1, член 84, член 87, параграф 2 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Заетост, социални въпроси и гражданство“
Приемане от секцията	26.9.2018 г.
Дата на приемането на пленарна сесия	18.10.2018 г.
Пленарна сесия №	538
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	141/3/4

1. **Заключения и препоръки**

1.1. ЕИСК е съгласен, че е необходимо да бъдат отпуснати повече средства за оперативни и превантивни действия и програми в областта на сигурността, и подкрепя създаването на гъвкав и прозрачен фонд за тяхното укрепване, чиито средства да се разпределят съгласно оперативни критерии и ясни и предвидими цели.

1.2. Структурирането на фонда за сигурност трябва да бъде стъпка напред към задълбочаване на превантивната политика, като за целта е необходимо да разчита и да си сътрудничи активно с гражданското общество, по-специално при полагането на грижи и подпомагането на жертвите, контролирането на органите на сигурността и предотвратяването на радикализацията.

1.3. Средствата от фонда следва да бъдат предоставяни само на публични институции в държави от Съюза и извън него, които дават ефективни гаранции за стриктно зачитане на правата на човека.

1.4. ЕИСК трябва да бъде наблюдател в процеса на създаване и развитие на този фонд, за да изрази мнението на организираното гражданско общество в рамките на ЕС.

1.5. Обръщаме внимание на необходимостта да бъде взет под внимание по-специално рискът от водеща до насилие радикализация на групи от крайната десница.

1.6. Призоваваме за противодействие срещу механизмите за финансиране и капиталовите потоци на организираните престъпни групи.

1.7. ЕИСК счита, че е необходимо да не се ограничаваме с реакция на събитията, а да се задълбочат политиките на превенция, като бъдат разгледани дълбоките причини, които карат някои хора да се радикализират и застрашават живота на другите, както и механизмите за финансиране на използващи насилие групировки.

1.8. Правата на човека, произтичащи от самата философия, която е залегнала в основата на Съюза, трябва да бъдат неразривна част и определящ фактор за всяко действие. Когато става въпрос за фонд за финансиране, субектите, които не отговарят на минималните стандарти, не трябва да получават средства от него. Това е видно и от неотдавнашното предложение на Комисията ([1]) относно финансовите мерки за гарантиране на правовата държава в държавите членки, както и от работата на групата на ЕИСК „Основни права и правова държава“.

([1]) COM(2018) 324 final.

2. **Текст на предложението**

2.1. В настоящия документ се разглежда от методологическа гледна точка съдържанието на член 2 от предложението на Комисията, който се отнася до определенията на различните понятия, използвани при изготвяне на документа.

2.2. ЕИСК споделя направения в анализираното предложение коментар от гледна точка на реалните заплахи за сигурността в Европа, които нарастват и се проявяват под различни форми като терористични атентати, нови видове организирана престъпност и киберпрестъпност.

2.3. Сигурността има тясно свързано трансгранично измерение и поради това изисква твърд и координиран отговор от страна на ЕС. Освен предизвикателствата, свързани с вътрешната сигурност, ЕС се изправя пред сложни външни заплахи, с които нито една държава членка не може да се справи сама.

2.4. Сигурността ще продължи да бъде основна тема за ЕС през следващите години и гражданите на Европа очакват Съюзът им и националните им правителства да осигурят сигурност в един бързо променящ се и несигурен свят. Във връзка с това е желателно да се провеждат образователни и възпитателни дейности, насочени към превенция на проявите на насилие, включително да се подготвят учебници и училищни пособия, които да призовават за зачитане на основните права, плурализма и многообразието.

2.5. Ясно е, че предизвикателствата, пред които е изправен Съюзът, особено по отношение на международния тероризъм, не могат да бъдат управлявани от отделните държави членки, действащи самостоятелно и без финансовата и техническата помощ от ЕС. Във времена, в които за тероризма — както с произход извън границите на Съюза, така и вътрешният, на религиозна основа или с политическо измерение (упражняван най-вече от крайната десница) –, а така също и за други опасности, свързани с трафика на наркотици и на хора с цел експлоатация и други тежки престъпления, няма граници, държавите членки носят отговорност пред своите граждани да гарантират обществената сигурност при пълно зачитане на основните права, залегнали и в документите на ЕС и в международните договори.

2.6. ЕС може и трябва да подкрепи тези действия и във връзка с това в Договорите е предвидена необходимостта да се гарантира високо равнище на сигурност, като се акцентира по-специално на превантивните мерки, както и на координацията и сътрудничеството между полицейските, съдебните и други компетентни органи като децентрализираните агенции.

2.7. Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество в областта на правоприлагането (Европол), Агенцията на Европейския съюз за обучение в областта на правоприлагането (CEPOL) и Европейския център за мониторинг на наркотици и наркомании (ЕЦМНН) имат ключова оперативна, координационна и спомагателна роля в осъществяването на приоритетите, целите и дейностите на ЕС в областта на сигурността.

2.8. Фонд „Вътрешна сигурност“ се създава, за да се улеснят трансграничното сътрудничество и обмен на информация между служителите на правоприлагащите органи на държавите членки и други съответни органи. По-специално това сътрудничество се изразява в осигуряване на оперативната съвместимост на различните информационни системи на ЕС за сигурност, което прави управлението на границите и миграцията по-ефективно и ефикасно, и в съвместни оперативни дейности, както и предоставяне на подкрепа за обучението, за изграждането на свързани със сигурността съоръжения от съществено значение, за организирането на събирането и за обработването на резервационни данни на пътниците в съответствие с приложимите достижения на правото на ЕС и за закупуването на необходимото техническо оборудване.

2.9. Целта на фонда е засилване на трансграничното оперативно сътрудничество във връзка с предотвратяването, разкриването и разследването на трансгранични престъпления и подкрепа за усилията, насочени към укрепване на капацитета за предотвратяване на такива престъпления, включително на тероризма, по-специално чрез засилено сътрудничество между публичните органи, гражданското общество и частните партньори от всички държави членки.

2.10. Участието на гражданското общество в ангажимента за постигане на сигурност е много подходящ и необходим инструмент за подобряване на качеството, що се отнася до зачитането на основните права, като се следи да няма злоупотреба от страна на властите и се подават сигнали за определени нежелани действия, опити за които са постоянно налице. В демократичната среда, в която живеем, не можем да се оставим да бъдем водени от желанието за ефикасност на всяка цена, основана изключително на решения, свързани със сигурността. Поради това фондът, който се създава, трябва да може да се използва за финансиране на програми, които засилват този контрол, за подкрепа на правни структури, които позволяват действията на силите за сигурност да бъдат подлагани на независим контрол от страна на съдебните органи. Същото се прилага и по отношение на първостепенната задача в областта на предотвратяване на радикализацията, осигуряване на образование и повишаване на осведомеността на обществото.

2.11. Неправителствените организации и останалата част на гражданското общество вече имат значителен и качествен принос в областта на сигурността посредством следните действия:

— предотвратяване и преследване на крайни и незачитащи правата на човека действия на силите за сигурност на държавите членки,

— предотвратяване и преследване на всякакви форми на идеологическа радикализация,

— повишаване на осведомеността на обществото по отношение на жертвите, тяхната социална интеграция и необходимата подкрепа за тях,

— структуриране на организацията и на капацитета за намеса и предлагане на помощ на жертвите и на всички лица, които полагат усилия за солидарност с тях, но и на всички лица, които са ангажирани с проблемите на сигурността,

— мерки в областта на образованието, особено по отношение на по-младите поколения с решаваща роля за повишаване на осведомеността, от една страна, и предотвратяване на радикализацията, от друга,

— много други дейности, които непряко подпомагат сигурността във вътрешен план и по границите, като контрол на действията на правоприлагащите органи, образование и повишаване на осведомеността, защита и организиране на ежедневието на жертвите и др.,

— в този смисъл гражданското общество трябва да има възможност да упражнява постоянен мониторинг на използването на средствата от фонда.

2.12. Всички тези действия трябва да получат пряка подкрепа от органите на Съюза и тъй като имат отношение към сигурността, трябва да получат и финансиране от споменатия бюджет.

2.13. ЕС и държавите членки следва да бъдат наясно, че определени организации на гражданското общество могат също — пряко или непряко — да насърчават изказвания и/или поведение, които са в ущърб на правата и ценностите на ЕС.

2.14. Основното предизвикателство, на което предложението има за цел да отговори, е необходимостта от повече гъвкавост в управлението на бъдещия фонд в сравнение с текущия програмен период. Важно е също така да бъдат предвидени инструменти, за да се гарантира, че финансирането от страна на ЕС е насочено към приоритетите и мерките със значителна добавена стойност за Съюза. Тъй като са необходими нови механизми за разпределение на средствата между режимите на пряко, непряко и споделено управление, за да се отговори на новите предизвикателства и приоритети, тези механизми следва да позволяват включването на споменатите в предходния параграф активни членове на гражданското общество за посочените цели. **Във връзка с това предлагаме ЕИСК да участва като наблюдател при създаването и развитието на този фонд с цел да бъде изразител на мнението на организираното гражданско общество в рамките на ЕС.**

2.15. Предвид размера и средствата на фонда (2 500 000 000 EUR) трябва да бъдат изяснени критериите за разпределение на тази сума. Правилно и уместно е да се запази необходимата гъвкавост, без това да засяга ясното определяне на бюджетните позиции, между които ще бъдат разпределени средствата.

2.16. Тези бюджетни позиции трябва да се придържат към опростени критерии, за да се избегнат прекомерни бюрократични ограничения на достъпа до фонда и да се ръководят от принципа на взаимното доверие. Яснотата по този въпрос ще улесни отговорните лица от различните държави при предприемането на действия за създаване на task force или за бързо реагиране с гаранцията, че са покрити или подкрепени с финансови средства от фонда.

2.17. ЕИСК приветства предложението (регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на фонд „Вътрешна сигурност“) и оценява като навременно създаването на фонд „Вътрешна сигурност“ на основание член 3, параграф 2 от Договора за Европейския съюз. Той счита също, че предложението е обосновано от целите, посочени в член 67 от Договора за функционирането на Европейския съюз, в съответствие с принципите на солидарност и справедливо разпределение на отговорностите, посочени в член 80 от ДФЕС, както и с принципите на субсидиарност, тъй като не става въпрос за изключително правомощие, и на пропорционалност.

2.18. При всички случаи намерението е със създаването на фонд „Вътрешна сигурност“ да се предостави инструмент, допълващ работата на останалите агенции и фондове, с които Съюзът вече разполага, както и на останалите национални структури. Основната цел на фонда е да допринесе за постигане на високо равнище на сигурност в Съюза, по-специално чрез борба с тероризма и радикализацията, тежката и организираната престъпност и киберпрестъпността, както и чрез подпомагане и закрила на жертвите на престъпления. Фондът допринася и за изпълнението на специфичните цели като обмен на информация, засилване на трансграничните съвместни операции и укрепване на капацитета за целите на превенцията при постоянно сътрудничество с различните публични органи, гражданското общество и частните партньори в държавите членки ([2]). В този смисъл е важно да се противодейства на механизмите за финансиране и капиталовите потоци на престъпните организации и фондът следва да има предвид този въпрос.

([2]) Член 3, параграфи 1 и 2 от предложението.

2.19. В този контекст ЕИСК участва като наблюдател в експертната група на високо равнище по въпросите на радикализацията (HLCEG-R), създадена от Европейската комисия през 2017 г. ([3])

3. **Препоръки**

3.1. Фондът следва да се занимае с дълбоките причини, които карат някои хора да се присъединяват и организират в групи, които представляват заплаха за другите, като провежда проучвания и изследвания, които да послужат за предотвратяване на обективните ситуации.

3.2. Създаването на фонда се основава на инвестиции и предходни постижения, като Общата програма за сигурност и гарантиране на свободите, инструмента за сътрудничество в областта на правоприлагането и политиката за борба с наркотиците по програма „Правосъдие“. Във всички случаи трябва да се разясни твърдението, че „този механизъм ще даде възможност да се обхванат нови приоритети или да се предприемат неотложни действия, които да се изпълняват посредством начина на изпълнение, с който най-добре ще се постигне целта на политиката“ ([4]). Иновациите са приоритет особено когато групите, срещу които водим борба, са много изобретателни.

3.3. Критериите за разпределение на фонда следва да бъдат чисто оперативни, така че да бъдат финансирани действия и програми, независимо от критерии като брой на населението или площ на държавата. Друг приоритет следва да бъде пълната прозрачност по отношение на финансовия пакет и икономическата дейност на фонда, който ще бъде открит за средствата за масова комуникация и за гражданското общество, така че да могат да контролират изпълнението на условията за използване на средствата от него.

3.4. Важно е също така създаването на фонда да предвижда бъдеща оценка на неговото значение и ефективност посредством актуален анализ на общата ситуация и периодичната ѝ промяна, който да позволява да се прецени нейното развитие.

3.5. Европейският икономически и социален комитет би искал да насочи вниманието към някои от тези нови приоритети, които не са отразени в документа, но заслужават специално внимание, тъй като могат да се превърнат във важен аспект особено по отношение на целта за предотвратяване на радикализацията, при която прозира известно съучастие от страна на някои власти.

3.6. Тук имаме предвид движенията, наричани крайна десница, десни екстремисти, неонацисти, антисемити, изповядващи идеите за превъзходство на бялата раса или всяка друга форма на възхваляване на дискриминацията въз основа на раса, произход, сексуална ориентация и др., които представляват реална заплаха за сигурността и за самата правова държава и които са от компетентността на Съюза, преди всичко доколкото тези движения въпреки своята крайно националистическа мотивация започват да разбират изгодата от своето интернационализиране и от координиране на дейностите си с членове с подобна мотивация от други държави ([5]).

3.7. Закрилата и помощта за жертвите на мрежите за трафик на хора изглежда зависят от ефективното и ефикасно сътрудничество при преследването на отговорните за този трафик лица. При все това основната цел на работата на Съюза и на фонда в това отношение трябва да бъде закрилата на жертвите и тази закрила не може да зависи от по-доброто или по-лошото сътрудничество при преследването на причинителите на тяхното нещастие.

3.8. Въпреки това необходимият финансов пакет от средства за разпределяне от създавания фонд както за жертвите пряко, така и за институциите, които допринасят за тяхната закрила и интеграция, несъмнено ще спомогне по естествен начин за това сътрудничество и ще бъде от полза, макар и в средносрочен план, за наказателното преследване и предотвратяването на този вид престъпност.

3.9. Превенцията на радикализацията е важен въпрос и не можем да си позволим да покриваме единствено риска от евентуална радикализация в една посока, само защото най-тежките нападения през последните години бяха дело на екстремистки ислямистки групи. Трябва да следим много внимателно развитието на политическия и идеологическия екстремизъм на крайната десница, чиито корени са напълно различни, както и областите, в които се развива, и потенциалните жертви.

3.10. Друг раздел от предложението, по който ЕИСК трябва да отправи критична бележка, е за последващите оценки, консултациите със заинтересованите страни и оценките на въздействието. Очевидно от гледна точка на ефективността по отношение на целите на използваните инструменти, разходите за тях, тяхната логика, уместност, съгласуваност и допълване

([3]) Окончателен доклад на експертната група на високо равнище на Комисията по въпросите на радикализацията (HLCEG-R).
([4]) Страница 3 от обяснителния меморандум на предложението.
([5]) Окончателен доклад на експертната група на високо равнище на Комисията по въпросите на радикализацията (HLCEG-R); Препоръки по политически области. 2.5: Относно идеологията и поляризацията — групата признава, че следва да се обърне внимание и на възхода на екстремизма на крайната десница и широкоразпространената тенденция към поляризация на обществото.

тази оценка е положителна. Въпреки това в анализа липсва оценка на тези инструменти от гледна точка на това дали са послужили за подобряване не само на сътрудничеството, обмена на знания и добри практики и доверието между органите, но и на аспектите, свързани с основните права, на които е посветен само един малък параграф, просто повтаряне на поетия ангажимент в края на член 3.

3.11. Като се има предвид традиционното противопоставяне между сигурност и основни права, един инструмент като предлагания, насочен към повишаване на сигурността, което несъмнено е необходимо, следва да включва специфични цели за зачитане на основните права в рамките на политиката за сигурност. Не трябва да се допуска подобряването на сигурността да бъде за сметка на основните права.

3.12. Ако дадена държава, независимо дали е членка на Съюза, или не, не докаже адекватността на действията на служителите на своите правоприлагащи органи, не се съгласи да получи нужното обучение или да бъде подложена на механизмите за контрол за действията си в тази област, тя не трябва да получава финансиране от фонда и ще бъде изключена от него. Спазването на минимални стандарти за зачитане на правата на човека трябва да бъде задължително условие за получаването на подкрепа от останалите членове на ЕС по линия на този фонд за сигурност или на други механизми за солидарност.

3.13. Във връзка с раздела за съгласуваност с други политики на Съюза трябва да обърнем внимание на необходимостта от създаване на синергия и съгласуваност с фонд „Убежище, миграция и интеграция“ и Фонда за интегрирано управление на границите, както и с Европейската агенция за гранична и брегова охрана. Именно в този раздел се прокрадват съмнения, че действията, предприети по линия на тези фондове и от Агенцията са приоритетно насочени към целта за сигурност за сметка на други задължения, които са отговорност на всички европейски органи и равнища. Това е пряко свързано с ангажимента за по-ефективни гаранции за зачитане на основните права.

3.14. Фондът е и трябва да бъде отворен за подкрепа на действия за сътрудничество с трети държави, но финансирането не може да се предоставя директно на властите на тези държави, а на дейности и програми, които да се осъществяват съвместно от органите на държави членки и трети държави. Сътрудничеството трябва да бъде изцяло обвързано с упражняването на контрол върху отпуснатото от фонда финансиране, зачитането на правата на човека от страна на държавите бенефициери по това сътрудничество и преди всичко публичния характер — като държавна собственост и управление, на сътрудничещите субекти, които могат да получават такова финансиране. В никакъв случай не трябва да се допуска със суми, предоставяни от фонда, да се финансират безконтролни групи или групички, които дори могат да представляват риск за сигурността в своите държави или за самия Съюз.

3.15. Международните инструменти на морското право, както и Женевската конвенция за статута на бежанците и останалото законодателство за защита на лицата, които се намират в трудното положение на преминаване на граници по необщоприети канали, задължават Съюза и всички негови членове да включат спасяването по море сред основните ангажименти на своята политика за сигурност на границите и да приемат в най-близките пристанища спасените в морето лица и нелегалните пътници, които пристигат в пристанището, да зачитат техните основни права и да прилагат процедурите за връщане или репатриране с всички необходими гаранции за техните права, по-специално правото на признаване на статут на бежанец. Фондът, който се създава, трябва да бъде използван и за тези цели както чрез финансиране на нуждите на държавите, така и при подкрепата за гражданското общество, както е посочено по-горе.

Брюксел, 18 октомври 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на „Еразъм“: програма на Съюза в областта на образованието, обучението, младежта и спорта и за отмяна на Регламент (ЕС) № 1288/2013“

(COM(2018) 367 final — 2018/0191 (COD)

(2019/C 62/32)

Докладчик: **Tatjana BABRAUSKIENĖ**

Съдокладчик: **Imse SPRAGG NILSSON**

Консултация	Европейски парламент, 14.6.2018 г.
	Съвет, 21.6.2018 г.
Правно основание	Член 165, параграф 4, член 166, параграф 4 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Заетост, социални въпроси и гражданство“
Приемане от секцията	26.9.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	17.10.2018 г.
Пленарна сесия №	538
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	186/3/1

1. **Заключения и препоръки**

ЕИСК:

1.1. приветства целта на следващата програма „Еразъм“ хората да придобиват знанията, уменията и компетентностите, необходими за справяне със социалните и икономическите предизвикателства, и вниманието да се насочва преди всичко към младите **европейски граждани**;

1.2. очаква в бъдещата програма „Еразъм“ **образованието и обучението да бъдат разглеждани в тяхната цялост**, при което ключовите компетентности ([1]) и основните умения да играят решаваща роля успоредно с непрекъснатото повишаване на уменията като част от ученето през целия живот и със специален акцент върху валидирането и признаването;

1.3. предлага да не се променя наименованието и да се запази **„Еразъм+“**, тъй като то символизира обединението на всички програми в една обща схема;

1.4. приветства предложението за удвояване на бюджета на програмата, но призовава той да бъде **утроен**, с което ще се демонстрира по-задълбочена ангажираност към образователното, професионалното и личностното развитие на хората в сферата на образованието, обучението, младежта и спорта с цел осигуряване на реално приобщаване и достъп за всички;

1.5. счита, че по-големият бюджет следва да се съчетае с по-голяма **гъвкавост и отговорност на национално равнище**;

1.6. изтъква факта, че в миналото действията в рамките на главата за младежта бяха тези, които най-успешно достигаха до хората с по-малко възможности, и че това следва да бъде отразено в разпределението на средствата;

([1]) Препоръка на Съвета от 22 май 2018 г. относно ключовите компетентности за учене през целия живот Ключовите компетентности се определят като: езикова грамотност и чужди езици; математика, природни науки и инженерство; цифрова компетентност; личностна компетентност, социална компетентност и компетентност за учене; граждански умения; предприемачество; и културно съзнание и изява. Тук се включва и цялостен набор от ценности, умения и нагласи за подходящо участие в демократичните общества.

1.7. отправя искане **инициативата DiscoverEU** да съдържа солидна част, посветена на ученето, ако ще бъде част от програмата;

1.8. подчертава, че **виртуалните инструменти** не би трябвало да засенчват или изместват реалния опит, а да продължат да го допълват;

1.9. изразява съгласие с по-големия брой цели в областта на **ученето за възрастни и продължаващото професионално образование и обучение (ППОО)** и предлага разширеният обхват да бъде отразен при разпределението на средствата;

1.10. отправя искане да се обърне повече внимание на **междусекторното сътрудничество** (ключово действие 2) при „подхода на учене през целия живот“ с достатъчен бюджет за изпълнението на мащабни проекти на политиката;

1.11. приветства **увеличаването на бюджета за персонала**, и по-специално за мобилността на учителите и обучителите, в подкрепа на тяхното първоначално и продължаващо професионално развитие;

1.12. приветства добрите намерения в предложението за предоставяне на **малки по обем безвъзмездни средства** в подкрепа на лица, които нямат опит с кандидатстване по програмата;

1.13. препоръчва в главата за младежта на новата програма да се даде приоритет на **дейности и организации „на доброволен принцип“**, вместо да се използват определенията „голям“ и „малък“. Също така би трябвало да се обмислят **безвъзмездни средства за мащабни европейски младежки прояви**;

1.14. приветства и факта, че в предложението се набляга върху това колко е важен един **независим одитен орган** за оценяване на постиганите от националните агенции резултати;

1.15. счита, че е необходимо службите за **професионално ориентиране** да разпространяват и популяризират бъдещата програма в образователните и обучителните институции, службите по заетостта и други организации, за да се достигне до по-широк кръг целеви групи;

1.16. счита, че с предложението следва да се насърчава **разпространението на резултатите от проектите на равнището и в рамките на целия ЕС**, както и продължаването на проекти с върхови постижения;

1.17. подчертава абсолютната необходимост **постоянният комитет, който управлява програмата**, да предостави на всички заинтересовани страни и социални партньори на европейско равнище постоянно място в своята структура;

1.18. ЕИСК приветства дейностите с участие на младежта. Това е формат, който бе счетен за много успешен в рамките на програмата „Младежта в действие“ (известна по онова време като младежки инициативи) и който позволява на **младежи, нечленуващи в организации, да участват** в програмата.

2. **Въведение**

2.1. Като продължение на финансовата програма на ЕС в подкрепа на образованието, обучението, младежта и спорта посредством настоящата програма „Еразъм+“ (2014—2020 г.) Европейската комисия публикува следващото поколение на програмата под наименованието „Еразъм“ като част от многогодишната финансова рамка за периода 2021—2027 г.

2.2. Предишната програмата „Еразъм+“ допринесе съществено за усилията в подкрепа на образованието и обучението на европейско, национално, регионално и местно равнище, за развиването на чувство на принадлежност към ЕС („европейската идентичност“ в цялото ѝ многообразие) и за насърчаването на взаимното разбирателство, демократичното гражданство, европейската интеграция и социалната справедливост, интеграцията на пазара на труда и съответно икономическия растеж.

2.3. Намерението е следващото поколение на програмата, с удвоен бюджет, да бъде укрепено и разширено чрез достигане до по-голям брой целеви групи, да бъде по-приобщаващо, да подкрепя малки по мащаб проекти и да привлече за участие организации без опит в кандидатстването по програмата. То ще продължи да обхваща училищата, професионалното образование и обучение, висшето образование и ученето за възрастни, включително неформалното и самостоятелното учене и доброволческите дейности, младежта и спорта, но по един по-рационализиран начин, основавайки се на междинната оценка и консултациите със заинтересовани страни.

3. **Общи бележки**

3.1. ЕИСК отбелязва, че качествената мобилност с образователна, обучителна и учебна цел следва да бъде достъпна за всички. Ангажиментът към приобщаването и равенството, залегнал в новата програма „Еразъм“ като основна цел, е от решаващо значение. В момента статистиката показва, че по-голямата част от студентите във висши учебни заведения (ВУЗ), осъществяващи мобилност, са от привилегировани от социално-икономическа и академична гледна точка семейства ([2]). **Недостатъчността на безвъзмездните средства по програмата „Еразъм“**, предоставяни на студенти във ВУЗ, учещи в чужбина, и високите разходи за живот в друга държава се посочват от 63 % от студентите, които не са участвали в мобилност през 2016 г., като основните пречки за участие в програмите за обмен по „Еразъм“ на университетско равнище ([3]). Ограничената финансова подкрепа по програмата допринесе за големи разлики в достъпа на студенти с различен социално-икономически произход.

3.2. Следващата програма „Еразъм“ е от съществено значение за укрепване на взаимното разбирателство и **чувството на принадлежност към ЕС, и за усъвършенстване на уменията и компетентността на младите хора, което да им позволи да се проявяват като демократични граждани** и да разполагат с по-добри възможности на пазара на труда. С цел да се подкрепят приобщаването и общите европейски ценности, от решаващо значение е да се поощрява социалната интеграция, да се засилва междукултурното разбирателство и да се предотвратява радикализацията чрез участието на младите хора в демократичните процеси, подкрепяно чрез **мобилност с учебна цел и сътрудничество** между европейските граждани, чрез образователните и обучителните институции, организациите, заинтересованите лица и държавите членки, тъй като всичко това е от първостепенно значение за бъдещето на Съюза.

3.3. ЕИСК приветства целта на следващата програма „Еразъм“ да предостави на младите европейци като бъдещи бенефициери необходимите знания, умения и компетентности за участие на постоянно **променящия се пазар на труда** и за справяне със **социалните, икономическите и екологичните предизвикателства**. За тази цел ще е необходимо образователните системи да се модернизират, да станат достъпни и **подходящи за цифровата ера**, а учащите да бъдат по-добре подготвяни, за да се превърнат в демократично активни граждани и сериозни кандидати за качествена заетост и справедливи работни места.

3.4. ЕИСК очаква в бъдещата програма „Еразъм“ **образованието и обучението да бъдат разглеждани в тяхната цялост**, при което ключовите компетентности и основните умения, по-специално в областта на НТИИМ ([4]), да играят решаваща роля успоредно с непрекъснатото повишаване на уменията като част от ученето през целия живот. На първо място, програмата следва да оказва подкрепа за демократичното гражданство и общите европейски ценности, за да се гарантират мирът, сигурността, свободата, демокрацията, равенството, върховенството на закона, солидарността и взаимното уважение и да се допринася за постигането на отворени пазари, устойчив растеж, социално приобщаване и социална справедливост, като същевременно се зачитат и обогатяват чувството за принадлежност и културното многообразие.

3.5. Що се отнася до целта на политиката, ЕИСК подкрепя факта, че регламентът се основава на **Европейския стълб на социалните права (ЕССП)**. ЕИСК счита, че следващата програма „Еразъм“ следва да служи като инструмент за изпълнение на първия принцип на стълба, за да се гарантира, че качественото и приобщаващо образование, обучение и учене през целия живот са права за всички.

3.6. ЕИСК подкрепя също факта, че за да се гарантира **правото на равнопоставеност и достъп за всички**, регламентът се основава на **Хартата на основните права на ЕС** ([5]). ЕИСК отправя искане в окончателния текст на регламента да се подчертае в още по-голяма степен, че с програмата се прилагат и укрепват равното третиране, справедливостта и балансът между половете.

3.7. Макар да е ясно, че в новата програма „Еразъм“ се обръща внимание на „хора[та] с увреждания и мигранти[те], както и гражданите на Съюза, които живеят в отдалечени райони“, ЕИСК отправя искане разпоредбата за **специфична персонална помощ и финансова подкрепа** за хората с увреждания да бъде гарантирана при разпределението на бюджета съгласно Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания ([6]).

3.8. Необходима е **по-голяма финансова помощ за всички млади хора**, за да се подкрепя тяхната мобилност с учебна цел, да се предоставят повече възможности за достъп до **качествено образование и обучение** на лицата в неравностойно социално-икономическо положение, включително новопристигналите мигранти, и да се насърчава тяхното приобщаване към обществото.

([2]) В *The Erasmus Impact Study* (Проучване на въздействието на програмата „Еразъм“) от 2014 г. се посочва, че на почти две трети от студентите поне единият родител работи като ръководен кадър, специалист или техник.

([3]) *What are the obstacles to student mobility during the decision and planning phase? („Какви са пречките пред мобилността на студентите във фазата на взетане на решения и планиране?“)*. Intelligence brief, бр. 2/2016: http://www.eurostudent.eu/download_files/documents/EV_IB_mobility_obstacles.pdf

([4]) Наука, технологии, инженерство, изкуства и математика (НТИИМ).

([5]) http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/bg/FTU_4.1.2.pdf

([6]) http://www.asp.government.bg/documents/20181/20868/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D1%86%D0%B8%D1%8F+%D0%B7%D0%B0+%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0%D1%82%D0%B0+%D0%BD%D0%B0+%D1%85%D0%BE%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B0+%D1%81+%D1%83%D0%B2%D1%80%D0%B5%D0%B6%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%8F.rtf/422de703-5b8a-4de7-a739-616755e1dc97

3.9. Като се има предвид, че в **Хартата на основните права на ЕС** се предвижда справедливо третиране на всички хора, не само на гражданите на ЕС, **мигрантите, бежанците и търсещите убежище** също се нуждаят от подкрепа, за да се признае образователното и обучителното им ниво и да им се предложи последващо обучение с цел да се интегрират в образователната система и на пазара на труда в ЕС.

3.10. ЕИСК приветства също факта, че акцентът на следващата програма „Еразъм“ ще бъде върху изпълнението на ***Декларацията от Париж относно популяризирането чрез образование на гражданските и общите ценности — свобода, толерантност и недискриминация*** ([7]), като се има предвид, че предотвратяването на екстремизма и радикализацията в Европа днес са по-важни от всякога.

4. **Конкретни бележки**

4.1. ЕИСК подчертава значението на **допълващия характер на програмата по отношение на политическите цели и дейности на държавите членки и Съюза**. Сред политическите цели, които следва да се изпълняват чрез програмата, са европейското пространство за образование, стратегията на ЕС за младежта и бъдещата стратегическа рамка в областта на образованието и обучението с нейните секторни програми, както и пояснение по какъв начин програмата ще оказва подкрепа на държавите членки, социалните партньори и други заинтересовани страни за постигане на показателите и референтните стойности в тези бъдещи стратегии.

4.2. ЕИСК призовава за **утрояване на бюджета на програмата „Еразъм“**, с което ще се демонстрира по-задълбочен ангажимент към мобилността с учебна цел и необходимостта от инвестиране в социалното сближаване, европейските ценности, интеграцията и гражданството. Както вече беше посочено, новата програма „Еразъм“ ще трябва да обхваща допълнителните цели на политиката. Създателите на политиките трябва да се уверят, че това няма да доведе до неприемливо ниска успеваемост на части от програмата, както се случи при предишни програми.

4.3. ЕИСК счита, че е необходимо следващата програма „Еразъм“ да **допълва други фондове и програми на Съюза**, особено бъдещия ЕСФ+. Същевременно ЕИСК би искал да подчертае, че е **необходимо самите национални бюджети за образованието, обучението, младежта и спорта да бъдат устойчиви** и че бюджетът на програмата „Еразъм“ не трябва да бъде използван за запълване на инвестиционните пропуски в тях. Процесът на европейския семестър следва да продължи да играе активна роля, за да се гарантират справедливи и устойчиви национални инвестиции в образованието, обучението и ученето през целия живот.

4.4. ЕИСК подчертава колко е важно в бюджета на следващата програма „Еразъм“ да се насърчи **сътрудничеството между държавите членки** с цел усъвършенстване на образователните и обучителните им системи в съответствие с демократично договорените политически цели и дейности, обсъдени и приети от Съвета и Европейския парламент в консултация със социалните партньори и ЕИСК. По-големият бюджет следва да се съчетае с по-голяма **гъвкавост и отговорност на национално равнище**. Това се отнася до целите, свързани със съдържанието, като например всякакви изменения на програмата, целящи съгласуването ѝ с текущото и бъдещото политическо и социално-икономическо развитие в Европа.

4.5. ЕИСК подкрепя факта, че с предложението на Комисията ще се позволи на трети държави да участват в програмата, и възприема това като възможност за по-нататъшна интернационализация и начин за укрепване на сътрудничеството между различните образователни институции и младежки и спортни организации по целия свят, понеже така ще се предоставят повече възможности на младите хора в партньорските държави да учат и се обучават в Европа, и обратно. Необходими са **полесен достъп и достатъчна административна, финансова и социална подкрепа** за тези участници, за да се гарантира място за европейското образование на световната образователна сцена.

4.6. ЕИСК признава приписваната на **инструментите за виртуално сътрудничество** по-голяма приложимост и е съгласен, че възможности като **смесената мобилност**, също изтъкнати в предложението, са прекрасен начин за улесняване на достъпа на групи, чиято реална мобилност среща особени пречки, като живеещите в отдалечени райони, лицата, полагащи грижа за член на семейството, или хората с увреждания. Тези инструменти имат потенциала да увеличат сътрудничеството и комуникацията на транснационално равнище и да спомогнат за подготовката и насочването на бъдещите участници. ЕИСК подчертава обаче, че виртуалните инструменти не би трябвало да изместват реалния опит, а да продължат да го допълват. Приоритет следва да се даде на инвестициите в качествена реална мобилност.

4.7. ЕИСК предлага в предложението да се разгледат бюрократичните пречки, които могат да възникнат, когато групи от учащи от различна националност и с различен статут искат да участват в инициатива за мобилност; по-специално, когато държавата, в която отиват, е извън ЕС (напр. различни визови изисквания или ограничения за достъп за гражданите от различни националности).

([7]) http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/repository/education/news/2015/documents/citizenship-education-declaration_en.pdf

4.8. ЕИСК счита, че **името на програмата** е от решаващо значение и че е необходимо да се гарантира ясно разбиране от страна на широката общественост на това какво се подкрепя с нея и на факта, че тя обхваща **всички етапи на образованието и форми на обучение, а не само висшето**, като се има предвид, че половината от финансирането по „Еразъм“ е предназначено за насърчаване на образованието и обучението, ученето за възрастни и подкрепата на младежта и спорта, благодарение на които се дава възможност на младите хора и персонала да прекарат даден период от време в чужбина. Щом като обаче от наименованието ще изчезне знакът „+“, символизиращ факта, че всички програми са обединени в една обща схема, съществува опасност програмата да „загуби“ участници извън сектора на висшето образование. Поради това ЕИСК предлага **наименованието „Еразъм+“ да се запази**.

4.9. ЕИСК изразява съгласие с по-големия брой цели в областта на **ученето за възрастни и продължаващото професионално образование и обучение (ППОО)** и предлага разширеният обхват да бъде отразен при разпределението на средствата; ЕИСК отбелязва, че целеви участници в ученето за възрастни са също така и **хората в неравностойно социално-икономическо положение**, включително бежанците. Ето защо ЕИСК е загрижен, че за пореден път ученето за възрастни и подкрепата за нискоквалифицираните възрастни ще получат най-малък процент от бюджета. ЕИСК изразява съмнение, че този размер на финансирането, заедно с бъдещия бюджет на ЕСФ+, ще бъде достатъчен, за да се окаже подкрепа на 70-те милиона нискоквалифицирани възрастни, които се нуждаят от интегриране на пазара на труда, запазване на работните места и съдействие по време на прехода от едно работно място към друго.

4.10. Въпреки че ЕИСК оценява положените усилия за **увеличаване на бюджета за професионалното образование и обучение**, следва да се отбележи, че не се предвиждат никакви конкретни мерки за предоставяне на по-качествено, атрактивно, достъпно и приобщаващо ПОО. Същевременно мобилността на учещите се и чиракуването в сферата на професионалното образование и обучение трябва да бъде подобрена (към момента едва 1 % от европейските чираци, при цел от 6 % до 2020 г., избират да пребивават в чужбина по време на своето обучение ([8])) в съответствие с **Препоръката на Съвета за Европейска рамка за качествено и ефективно чиракуване (EFQEA)** ([9]), Европейската система за кредити в професионалното образование и обучение (ECVET) и Европейската референтна рамка за осигуряване на качество в професионалното образование и обучение (EQAVET).

4.11. ЕИСК би желал да види как „подходът на учене през целия живот“ се прилага на практика и счита, че трябва да се обърне повече внимание на **междусекторното сътрудничество** (ключово действие 2) с достатъчен бюджет за **изпълнението на мащабни проекти на политиката** предвид високия им потенциал не само на национално равнище, но и на равнището на ЕС, както се отбелязва в информационния доклад на ЕИСК относно „Еразъм+“ ([10]).

4.12. ЕИСК приветства и увеличаването на бюджета за персонала, и по-специално за **мобилността на учителите и обучителите**, в подкрепа на тяхното първоначално и продължаващо професионално развитие. Мобилността на учителите, обучителите и останалия персонал (в сферата на образованието) е от основно значение за подобряване на качеството на образованието и обучението. Тя насърчава и крайно необходимото международно сътрудничество между образователните институции и други организации, както и тяхното отваряне към света. ЕИСК счита, че с предложението може да се предостави допълнителна подкрепа за учители, обучители и друг персонал (в сферата на образованието), както и за университетски преподаватели и научни работници, които е необходимо да бъдат **заместени в работата, докато участват в периоди на мобилност**. Те следва да получат подкрепа за изучаване на чужди езици, а техният отпуск с цел мобилност следва да се счита за част от работата им и по-нататъшното им личностно и професионално развитие.

4.13. ЕИСК счита, че е необходимо службите за **професионално ориентиране** да разпространяват и популяризират бъдещата програма „Еразъм“ в **образователните и обучителните институции и в службите по заетостта** и да участват в по-голяма степен в медийни кампании, за да достигат до по-широк кръг целеви групи;

4.14. ЕИСК предлага в регламента да се изтъкне колко е важно **разпределението на бюджета и конкретни безвъзмездни средства да бъдат обвързани със строги процедури за оценка на качеството и с описание на крайните резултати от ученето**. В предложението трябва да се постави и специален акцент върху **валидирането и признаването на образованието и обучението в чужбина и онлайн**. Следователно предложението би трябвало да се позовава на **Препоръката на Съвета относно валидирането на неформалното и самостоятелното учене** ([11]), **(EFQEA)** ([12]), процеса от Болоня и неговите основополагащи ценности и националните системи на кредити, европейските средства и инструменти като Европейската квалификационна рамка за учене през целия живот (ЕКР), Европейския регистър за осигуряване на качество във висшето образование (EQAR), ECVET и EQAVET.

([8]) http://www.institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/extendingerasmus-fernandesbertoncini-june2017.pdf?pdf=ok
([9]) http://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2018/03/15/quality-and-effective-apprenticeships-council-adopts-european-framework/
([10]) https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/information-reports/erasmus-mid-term-evaluation
([11]) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=celex%3A32012H1222(01)
([12]) http://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2018/03/15/quality-and-effective-apprenticeships-council-adopts-european-framework/

4.15. Програмата „Еразъм“ е елемент от решаващо значение за подкрепата на усилията и ежедневната работа на младежките организации, особено за подкрепата на **неформалното и самостоятелното учене**, както и за развитието на **работата с младежта**. Ето защо предложението главата за младежта да продължи да бъде самостоятелна в следващата програма трябва да бъде приветствано. Въпреки това, за да се достигне до повече млади хора и особено до тези с по-малко възможности, дейностите в рамките на главата за младежта са от решаващо значение, за да се спомогне за постигането на тези цели. Според междинната оценка на настоящата програма действията в рамките на главата за младежта, следващи приобщаващ подход и подход на неформално учене, имаха най-много успех в достигането до млади хора с по-малко възможности. Това би трябвало да се отчете при разпределянето на финансирането за различните глави. Следва да се осигури по-добро финансиране на главата за младежта. Също така би трябвало да се обмисли възможността за отпускане на **безвъзмездни средства за мащабни европейски младежки прояви** (чрез предоставянето на безвъзмездни средства „на проява“, а не „на глава от населението“ за подобни събития), тъй като това би увеличило значително броя на младите хора, до които „Еразъм +“ достига.

4.16. Премахва се **Европейската доброволческа служба** (ЕДС), която е важна част от предишната програма „Еразъм+“. Тъй като дейностите вече ще попадат в сферата на действие на Европейския корпус за солидарност, а не на „Еразъм+“, връзките между двете програми следва да бъдат доразвити и доизяснени.

4.17. ЕИСК изразява загриженост поради **липсата на образователни елементи в DiscoverEU**. В основата на „Еразъм+“ е мобилността и програмата притежава солиден елемент на учене. Ако такъв липсва, то такава инициатива няма място в „Еразъм+“. В допълнение, следва да се приветства фактът, че се оказва подкрепа на младите хора да откриват европейския континент, като се има предвид добавената стойност на опознаването на други държави, хора, езици, култури и т.н. Въпреки това DiscoverEU създава впечатлението на инициатива, която носи ползи предимно на привилегированите млади хора. Тя покрива само пътни разходи, изключвайки по този начин младите хора в неравностойно положение, които не могат да си позволят да пътуват. Освен това е необходимо допълнително пояснение на ролята на младежките организации в изпълнението на това действие. За да стане тази инициатива наистина съдържателна и ценна, тя трябва да притежава образователен елемент и наистина да включва всички млади хора.

4.18. Крайно необходимо е кандидатстването по проекти в рамките на следващата програма „Еразъм“ **да се опрости и рационализира**. Съгласно информационния доклад на ЕИСК относно **средносрочната оценка на програмата „Еразъм +“** ([13]) и изследванията на социалните партньори ([14]) липсва **приобщаване на всички размери и видове организации** от всички географски области и региони на ЕС. Затова ЕИСК приветства добрите намерения в предложението да се предоставят малки по обем безвъзмездни средства в подкрепа на лица, които нямат опит с кандидатстването по програмата. Опростяването обаче трябва да гарантира, че се избягва лошото управление. Ето защо ЕИСК приветства факта, че в предложението се поставя акцент върху това колко е важен един независим одитен орган за оценяване на постигните от националните агенции резултати.

4.19. Що се отнася до главата за младежта, предложената терминология — „малки“ спрямо „големи“ организации — не отговаря на реалното положение на бенефициерите. Вместо това ЕИСК препоръчва **в новата програма да се даде приоритет на дейности и организации „на доброволен принцип“**, в рамките на които младите хора играят ключова роля в управлението на своето собствено образователно развитие. Освен това на местните младежки групи следва да бъде дадена възможност да се регистрират като бенефициери като независими младежки групи, независимо от националния правен субект. Местните младежки групи би трябвало да получават необходимите указания от съответните национални агенции. Това би спомогнало за насочване на финансирането към инициативи на самите млади хора и за намаляване на риска голяма част от финансирането да отива за професионалните оператори, както за съжаление се случи в рамките на настоящата програма и което беше критикувано по време на консултациите на ЕИСК относно средносрочния преглед.

4.20. **Разпространението и устойчивостта на проектите** също са много важни. С предложението следва да се насърчава подходящото разпространение на резултатите от проектите, продължаването на проектите с върхови постижения и координираното разпространение на крайните резултати от проектите на равнището и в рамките на целия ЕС.

4.21. **Оперативни безвъзмездни средства с еднакъв размер** би трябвало да се предоставят както на сектора за формално образование, така и на този за неформално образование. Това ще засили взаимното допълване и ще даде възможност на неформалния образователен сектор да предлага висококачествени ангажиращи програми. Освен това оперативните безвъзмездни средства би трябвало да бъдат пропорционални на обхвата на въздействието, свързано с приоритетите на програмата, както и на експлоатационните разходи на европейските платформи.

([13]) https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/information-reports/erasmus-mid-term-evaluation

([14]) Европейска конфедерация на профсъюзите, Европейски синдикален комитет по образованието, Европейски център на предприятията с обществено участие, Европейска федерация на работодателите в областта на образованието: Investment in Education („Инвестиции в образованието“), 2017 г. https://www.etuc.org/sites/default/files/publication/files/investment_in_education_and_training_-etuc_-ceep.pdf

4.22. Освен това ЕИСК счита, че в следващата програма трябва да се даде възможност проектите, разработени на европейско равнище, да кандидатстват чрез централизирана структура, а не чрез националните агенции. Това ще гарантира по-голям достъп на европейските мрежи и организации и ще противодейства на дублиращото се финансиране на паралелни проекти.

4.23. Тъй като бюджетът на програмата се основава на финансовото участие на гражданите на ЕС, ЕИСК изтъква значението на **демократичното управление в бъдещата програма** и подчертава абсолютната необходимост постоянният комитет, който управлява програмата, да позволи на всички съответни заинтересовани страни и социални партньори на европейско равнище да получат постоянно място в неговата структура, а не само „статут на наблюдатели в специални случаи“.

Брюксел, 17 октомври 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програмата „Европейски корпус за солидарност“ и за отмяна на [Регламента за Европейския корпус за солидарност] и Регламент (ЕС) № 375/2014“

(COM(2018) 440 final — 2018/0230 (COD)

(2019/C 62/33)

Докладчик: **Michael MCLOUGHLIN**

Консултация	Европейски парламент, 2.7.2018 г.
	Съвет на Европейския съюз, 10.7.2018 г.
Правно основание	Член 165, параграф 4, член 166, параграф 4, член 214, параграф 5 и член 294 от ДФЕС
Компетентна секция	„Заетост, социални въпроси и гражданство“
Приемане от секцията	26.9.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	17.10.2018 г.
Пленарна сесия №	538
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	184/1/3

1. **Заключения и препоръки**

1.1. ЕИСК приветства ангажираността с подновения Европейски корпус за солидарност (ЕКС) с увеличен бюджет и разширено участие.

1.2. Приветстваме новото пълно правно основание за ЕКС, специално предназначен за него бюджет и сливането с програмата „Доброволци на ЕС за хуманитарна помощ“ ([1]).

1.3. Необходима е нова цялостна политика на ЕС в областта на доброволческата дейност, в която да бъдат разгледани всички свързани с нея въпроси и да се поеме ангажимент с държавите членки, който да не се ограничава до идеята за Европейския корпус за солидарност.

1.4. Приветстваме бюджетното разпределение, в което се отдава приоритет на направлението за доброволческата дейност, и бихме искали да се запази акцентът върху тази област.

1.5. В бъдеще ЕС трябва да разработи две независими програми за подкрепа — една за младежта и една за доброволческата дейност, като приеме, че ще има известно припокриване между тях.

1.6. Вниманието трябва да се насочи към осигуряване на гаранции, че приоритетите на ЕС в областта на външната политика, особено в по-трудни случаи, не оказват влияние върху ЕКС след сливането с програмата „Доброволци на ЕС за хуманитарна помощ“.

1.7. Трябва да бъдат представени своевременно надеждни статистически данни, включително и за въздействието на дейността на ЕКС върху общността, за подпомагане на извършването на оценка и вземането на решение относно ЕКС, като дори и в случай че са отрицателни, те следва да бъдат обществено достъпни.

1.8. Направлението за заетостта трябва да бъде строго регламентирано и подлагано на редовно преразглеждане, за да се гарантира изпълнението на поетите в тази област ангажименти.

1.9. В съответствие с подхода за учене през целия живот не следва да има възрастово ограничение за ЕКС, тъй като той следва да бъде подкрепа за доброволческите дейности.

([1]) https://webgate.ec.europa.eu/echo/eu-aid-volunteers_en/

1.10. Заявяваме отново мнението си, че ЕИСК следва да бъде ограничен до сектора с нестопанска цел и тази величина следва да бъде запазена, независимо от това кой изпълнява проектите.

1.11. Необходимо е да се улесни обменът на най-добри практики за доброволческата дейност и да му се даде приоритет, като държавите членки следва да участват, за да бъдат събрани всички свързани с това данни и да се улесни допълнителното разработване на политики в тази област.

1.12. Следва да се осигури по-голяма подкрепа на националните агенции за справяне с въпросите от областта на заетостта и пазара на труда.

1.13. При наблюдението на ЕКС следва да бъдат използвани основните документи във връзка с гарантирането на справедливо отношение към хората на стажове и професионални практики, както и други мерки, посочени в този доклад, и да се докладва за тях.

1.14. Основните платформи на гражданското общество в тази област (Европейски младежки форум (ЕМФ) и Европейски център за доброволческа дейност) следва да изпълняват централна роля по отношение на регулирането и надзора на ЕКС.

1.15. ЕИСК приветства опростяването и рационализирането на програмата.

1.16. ЕС трябва да покаже готовността си да инвестира в други форми и видове доброволческа дейност извън рамките на ЕКС.

2. **Контекст**

2.1. Европейската комисия предлага общият бюджет за Европейския корпус за солидарност (ЕКС) да бъде в размер на 1,26 млрд. евро по текущи цени за периода от 1 януари 2021 г. до 31 декември 2027 г. Това би позволило участие на около 350 000 млади хора между 2021 и 2027 г. в допълнение към 100 000-те участници, които Комисията има за цел да подкрепи до края на 2020 г.

2.2. При наличието на потенциал за допълнително развитие на солидарността с жертвите на кризи и бедствия в държави извън ЕС в настоящото предложение се предвижда обхватът на Европейския корпус за солидарност да бъде разширен така, че да включва подкрепа за операции за хуманитарна помощ в държави извън ЕС, включително провежданите в съседство с най-отдалечените региони на ЕС.

2.3. Европейският корпус за солидарност има за цел да повиши ангажираността на младите хора и на организациите по отношение на достъпни и висококачествени дейности за солидарност. Той е средство за укрепване на сближаването, солидарността и демокрацията в Европа и чужбина, както и за справяне със социалните и хуманитарните предизвикателства по места, със специален акцент върху насърчаването на социалното приобщаване.

2.4. ЕКС предоставя възможност на участниците да подобрят и валидират уменията си и улеснява интеграцията им на пазара на труда.

2.5. Програмата предлага дейности в държави извън държавата по пребиваване на участниците (дейности и доброволчество в подкрепа на хуманитарна помощ зад граница), както и дейности в държавата по пребиваване (дейности в страната). Дейностите по програмата ще се изпълняват в две направления:

— Направление 1: участие на млади хора в дейности за солидарност, преодоляващи предизвикателства пред обществото: дейностите следва по-специално да допринасят за укрепване на сближаването, солидарността и демокрацията в ЕС и извън него, като в същото време преодоляват социални трудности и се полагат специални усилия за насърчаване на социалното приобщаване.

— Направление 2: участие на млади хора в дейности за солидарност, свързани с хуманитарната помощ (Европейски доброволчески корпус за хуманитарна помощ): тези действия допринасят по-специално за предоставяне на хуманитарна помощ въз основа на нуждите, насочена към запазването на човешки живот, предотвратяване и облекчаване на човешко страдание и запазване на човешкото достойнство, както и за укрепване на капацитета и устойчивостта на уязвими и засегнати от бедствия общности.

2.6. Всеки публичен или частен субект, учреден в участваща държава, както и международни организации могат да кандидатстват за финансиране по линия на Европейския корпус за солидарност. Участващата организация следва да получи знак за качество като предварително условие за получаване на финансиране или за изпълнение на самостоятелно финансирани дейности по линия на Европейския корпус за солидарност.

2.7. Специално внимание се обръща на осигуряването на достъп до дейностите, подпомагани от Европейския корпус за солидарност, за всички млади хора, особено онези, които са в най-неравностойно положение. По тази причина се въвеждат мерки, насърчаващи социалното приобщаване, участието на млади хора в неравностойно положение, и такива с цел да се вземат предвид ограниченията, дължащи се на периферното местоположение на редица селски райони и на най-отдалечените райони на Европейския съюз и на отвъдморските страни и територии.

3. **Общи бележки**

3.1. Приветстваме ангажираността с подновения ЕКС с увеличен бюджет и разширено участие. Считаме обаче, че все още са налице въпроси, които трябва да бъдат разгледани, а много други бяха повдигнати в предишното ни становище ([2]) по въпроса. Освен това има и някои други развития и възможни трудности, свързани със сливането с програмата „Доброволци на ЕС за хуманитарна помощ“, които включват разширяването на направлението за доброволческа дейност в съседните страни, присъединяващите се държави и най-отдалечените райони на Европейския съюз.

3.2. В настоящото становище се обръща по-специално внимание на новото съдържание в последното предложение. В последното съобщение се предвижда ново пълно правно основание за ЕКС, както и специално предназначен за него бюджет, и действително се прави сливане с програмата „Доброволци на ЕС за хуманитарна помощ“. Съгласно предложенията Европейският корпус за солидарност става една единствена структура, а не както досега съвкупност от осем различни структури, което се приема положително.

3.3. В нашето предишно становище относно Европейския корпус за солидарност ([3]) имаше няколко искания, за които смятаме, че остават валидни. Тъй като спрямо голяма част от тях не са предприети действия, се налага някои от тях да бъдат повторени, а за други са необходими системи и структури за защита от последствията, за които изразихме загриженост тогава. Някои от тези искания се отнасят до:

— гарантиране на контрол на качеството по отношение на участниците в ЕКС,

— гарантиране на контрол на качеството по отношение на проектите и хората в местните общности,

— ролята на онлайн ресурсите за подкрепа на доброволците,

— въпроса за нови средства,

— ролята на организациите, които не са с нестопанска цел,

— определението за доброволческа дейност,

— ролята на младежките организации,

— необходимостта от подпомагане на участниците при подготовката им за участие в ЕКС,

— подкрепата и последващите действия, които ще допринесат за гарантиране на по-голяма вероятност ангажираността с ЕКС да доведе до доброволческа дейност през целия живот и други дейности на солидарност.

3.4. За нас е важно в органа за наблюдение на ЕКС да бъдат формално включени съответните платформи на гражданското общество като Европейския младежки форум и Европейския център за доброволческа дейност, за да се гарантира, че в управлението на програмата се вземат предвид възгледите на гражданското общество, както и обратната връзка от терена и от ползвателите на програмата.

3.5. Важно е да се разгледа сливането с програмата „Доброволци на ЕС за хуманитарна помощ“. Това представлява много различен вид дейност. Въпреки че могат да бъдат представени редица аргументи за опростяването и рационализирането на процеса, що се отнася до въпросите от областта на развитието, съществуват различни конкретни предизвикателства, свързани с културата, властта и вида на проекта. В предложението се отчитат тези предизвикателства. Важно е да не се прибързва с тези въпроси с оглед единствено на административното удобство.

3.6. „Доброволци на ЕС за хуманитарна помощ“ е сравнително малка програма, но тя е насочена не само към младите хора, а в предложението, изглежда, този въпрос не се разглежда. Както беше установено от външната оценка на програмата „Доброволци на ЕС за хуманитарна помощ“, тя притежава европейски стандарт за управление на доброволческата дейност, така че подобен опит или системи не би трябвало да се губят за сметка на ЕКС.

([2]) ОВ C 81, 2.3.2018 г., стр. 160.
([3]) ОВ C 81, 2.3.2018 г., стр. 160.

3.7. Необходимо е да бъдат анализирани данни от портала на ЕКС ([4]), за да се започне разглеждане на въздействието още от ранен оперативен етап. От съществено значение ще бъдат системите за оценка и обратна връзка. Освен тях на участниците и другите заинтересовани страни следва да се гарантират формални системи за проверка на спазването, например достъп до европейския омбудсман.

3.8. *Подкрепа за доброволческата дейност*

3.8.1. Подкрепата за доброволческата дейност може да се оказва под най-различни форми и голяма част от нея ще продължи да се предоставя от държавите членки. Комисията посочва, че Европейският корпус за солидарност представлява една програма и един аспект. Въпреки това тя се възприема за основна програма с голяма политическа натовареност. Това може да отнеме от потенциала за по-специален подход към подкрепата за доброволческата дейност.

3.8.2. Естествено е това да доведе до опасения, че ЕКС може да привлече хора от области на други форми на доброволческа дейност. Също така, въпреки че ние винаги приветстваме подкрепата за организациите на гражданското общество, възможно е организациите на гражданското общество да станат по-привлекателен избор в сравнение с публичните органи или индивидуалната доброволческа дейност или да се отдава предпочитание на транснационалната доброволческа дейност спрямо местната доброволческа дейност.

3.8.3. Доброволческата дейност представлява много разнообразно понятие. Тя може да бъде силно ограничена във времето или да бъде доста продължителна. Може да включва различна степен на алтруизъм, ентусиазъм и най-вече на време. Доброволческата дейност несъмнено е обществено благо и в същото време може да е от важно социално и икономическо значение във връзка с намаляване на натоварването на държавата и гарантиране на изпълнението на жизненоважни задачи, което често се извършва на местно равнище. Доброволческата дейност трябва да бъде подкрепяна както от държавата, така и на равнището на ЕС. Въпреки че Европейският корпус за солидарност е само една програма, нейният акцент върху доброволческата дейност на пълно работно време в транснационален контекст извежда на преден план този подход. Поради това другите видове доброволческа дейност може да не получат същото внимание, дори и при най-добро желание.

3.8.4. Публичната подкрепа за доброволческата дейност трябва да бъде разнообразна, да обхваща сферата на труда, гъвкавите разпоредби за социална сигурност, сертифицирането, подхода на публичните органи в областта на здравеопазването и образованието, въпроса за възнаграждението, когато е уместно, обучението и много други. Изключително важно е ЕС да заяви, че всички тези въпроси са свързани и въпреки че той може да няма правомощия във всички области, трябва да се внимава да не се отдава предимство на една форма за сметка на друга чрез финансирането на ЕС. Необходима е мащабна и всеобхватна политика в областта на доброволческата дейност, а не една единствена програма, независимо от това колко положително се приема или колко добре е финансирана.

3.8.5. Въпреки новите предложения и след известна степен на първоначално установяване се запазват някои общи въпроси относно основанията и целите. Необходимо е да се установи на най-високо равнище дали Европейският корпус за солидарност представлява програма за доброволческа дейност или подкрепа за развитието на младите хора. Съчетаването на двете цели може да създаде трудности.

3.8.6. Може да е за предпочитане да бъдат разделени логиката и основанията за подкрепа на доброволческата дейност, която може да бъде под различни форми, и на младежките програми, които могат да бъдат подпомагани чрез стратегията за младежта. Въпросът за тяхното смесване или припокриване следва да бъде заложен в проектирането им и да бъде разглеждан принципно, а не в зависимост от решенията в миналото и наличното финансиране. Действително, за в бъдеще би било по-уместно да има отделни програми за подкрепа на младите хора и на доброволческата дейност, дори и да е налице известно припокриване. Например ако се налагаше да се започне отначало, това би могло да бъде избраният подход.

3.8.7. Европейският корпус за солидарност е свързан със значителен брой цели. Непрекъснато трябва да си задаваме въпроса за основанието за програмата и дали тя е най-доброто решение в това отношение. По принцип все още считаме, че ЕКС следва да бъде единствено за организации с нестопанска цел. Това може да включва партньорства с организации със стопанска цел, но дейността би трябвало да бъде недвусмислено осъществена посредством организация с нестопанска цел и при необходимост да бъде уредена чрез правно обвързващо споразумение.

([4]) https://europa.eu/youth/solidarity_bg

3.9. *Направление за заетостта*

3.9.1. На направлението за заетостта на Европейския корпус за солидарност се отделя голямо внимание. Ние считаме, че във връзка със заетостта е необходимо изключително стриктно регулиране и единствено организации с нестопанска цел да могат да предлагат работни места. Изглежда, че се изискват много усилия и работа за създаването на много малък брой места и е необходимо направлението за заетостта постоянно да се преразглежда. И при най-добро желание не може да се очаква националните агенции (същите, както за програмата „Еразъм+“) да разполагат с достатъчно познания в областта на професионалната заетост и пазара на труда.

3.9.2. Ако се запази направлението за заетостта, то трябва да съответства на най-високите стандарти в тази област. В областта на доброволческата дейност, труда и младите хора редица стандарти и външни документи запазват своята актуалност и ние продължаваме да ги одобряваме и препоръчваме на Комисията, изпълнителната агенция и националните агенции, а именно:

а) Политическата програма за доброволчеството в Европа (ППДЕ) ([5])

б) Европейската харта за правата и отговорностите на доброволците на Европейския младежки форум ([6])

в) Европейска харта за качеството на стажовете и чиракуването на Европейския младежки форум ([7])

г) Решение на Бюрото на Европейския парламент относно неплатените стажове ([8])

3.10. *Програма за младежта?*

3.10.1. По разбираеми причини основният акцент е върху опита, благосъстоянието и развитието на младите участници и ние го подкрепяме в пълна степен. Освен това е необходимо да се отдели същото внимание на качеството на интервенциите, дали изпълняват целите и дали отговарят на очакванията и стандартите в съответните области. Не е необходимо да се прави компромис между качеството на проекта и качеството на последствията за участниците — те са от еднакво значение.

3.10.2. Въпреки че към настоящия момент доброволческата дейност представлява конкретна цел и приоритет за младите хора, във връзка с ученето през целия живот може да е подходящ момент да се започнат обсъждания във връзка с това дали е необходимо да има възрастова граница за ЕКС и свързаните дейности. В различните слоеве на обществото има голям брой хора, които имат какво да предложат, както и други, които желаят да се учат, а солидарността между поколенията може да е също толкова важна.

4. **Конкретни бележки**

4.1. Не е ясно дали към днешна дата има достатъчно данни относно постигнатия напредък, които да дадат възможност за вземане на допълнителни решения за консолидиране и сливане с нови области. За Европейската доброволческа служба (ЕДС) ([9]) като младежка програма бяха налице солидни основания. Не сме убедени, че е извършена оценка на въздействието на ЕКС в достатъчна степен преди въвеждането на Европейския корпус за солидарност. Въпреки че голяма част от ЕДС понастоящем е включена в Европейския корпус за солидарност, възможно е наличието на опасения, че процесът е мотивиран от наличния бюджет, а не от визия в областта на доброволческата дейност. Освен това не сме наясно със степента на участието на младите хора в процеса на вземане на решение относно тази промяна.

4.2. Сливането на програми на ЕС за хуманитарна помощ и доброволческа дейност изисква ясни и недвусмислени основания. Все по-често в някои от външните политики на ЕС се поставя акцент върху сигурността, като бежанската криза също е повлияла за това. Това може да допринесе за промяна на естеството на Европейския корпус за солидарност, ако той бъде използван като част от външната дейност на ЕС. Освен това чрез сливането се въвежда възрастова граница за хуманитарното измерение, която не е съществувала преди това.

4.3. Новите цели на стратегията на ЕС за младежта ([10]), свързани със засилване на ангажираността на държавите членки в областта на доброволчеството извън рамките на ЕКС, биха могли да бъдат изложени в по-голяма степен в предложението. Стратегията на ЕС за младежта за периода 2019—2027 г., изглежда, е с по-амбициозни цели по отношение на насърчаването на държавите членки да засилят политиките и стратегиите в областта на доброволческата дейност с цел

([5]) http://www.kansalaisareena.fi/EYV2011Alliance_PAVE_copyfriendly.pdf
([6]) https://www.youthforum.org/charter-rights-and-responsibilities-volunteers
([7]) https://www.youthforum.org/european-quality-charter-internships-and-apprenticeships
([8]) https://www.socialistsanddemocrats.eu/newsroom/unpaid-internships-european-parliament-and-elsewhere-must-be-banned-say-sds
([9]) https://europeanvoluntaryservice.org/
([10]) https://ec.europa.eu/youth/policy/youth-strategy_en

насърчаване на по-голямо участие от страна на младите хора. Освен това би било важно да бъде включено конкретно финансиране за пространство за обмен на най-добри практики между държавите членки в областта на политиките и стратегиите за доброволческата дейност, например възстановяване на експертната група за мобилност на младите хора, участващи в доброволческа дейност. По-специално се надяваме, че инструментът на ЕКС за признаване на резултатите от едно обучение би могъл да се използва за всички форми на доброволческа дейност извън програмата за ЕКС. Правното основание на предложението не изключва това, но би било полезно да се създаде по-широка цел по този въпрос.

4.4. В новото предложение се поема ангажимент за опростяване на процедурите и ние приветстваме това. Във връзка с това за заинтересованите страни би било полезно да се предостави по-подробна информация. Приветстват се проектите за солидарност на местно равнище, на които следва да се отдаде приоритет.

4.5. В една част от рекламните материали за Европейския корпус за солидарност в голяма степен се акцентира върху индивидуалните възможности и развитие. Въпреки че това трябва да бъде част от предложението, също така е от изключително значение да се насърчават и изтъкват в не по-малка степен крайният продукт и резултатът от доброволческата дейност. Наред с инициативата DiscoverEU ([11]) трябва да внимаваме да не се създаде впечатление, че подкрепата на ЕС е с приоритет за годините на временно прекъсване на образованието между гимназията и университета и за по-заможните млади хора.

4.6. Изразяваме категоричната си подкрепа за индикативното разпределение от 90 % за доброволческата дейност от определения за програмата бюджет и перспективата за повече наставничество за лицата в неравностойно положение. Бюджетното разпределение за двете направления следва да бъде запазено, с изключение на случаите, когато липсата на търсене води до промени в бюджетните редове от страна на националните агенции. По принцип разпределението следва да бъде направено въз основа на потребностите на участващите организации.

4.7. Националните агенции ще трябва да получат достатъчно средства, особено за посрещане на предизвикателствата за допълнителни резултати във връзка с измерението за заетостта на Европейския корпус за солидарност, както и за сътрудничество с агенциите на пазара на труда и другите съответни национални схеми.

4.8. Европейската доброволческа служба (ЕДС) разполагаше със стабилна рамка за формално и неформално обучение. Разработена е идеята за Еразъм за културните дейци и тя би могла да бъде от полза за Европейския корпус за солидарност. Неформалното учене представлява основна област. Следва да бъде разгледан подходът на Програмата за международно оценяване на учениците (PISA), при който учениците могат да получат признание за практическа работа от вида на Еразъм.

4.9. По отношение на Европейския корпус за солидарност е предвидено измерение за последващи действия, но единствено във връзка с обмена на знания. Необходими са усилия за по-дългосрочна ангажираност на участниците във връзка с действия за солидарност, включително (най-често) доброволческа дейност на непълно работно време в свободното време, извън рамките на предлаганата от ЕКС възможност за доброволческа дейност.

4.10. Важно е да се извърши анализ на изпълнението на частта за професионалната заетост и да се предприемат действия във връзка с това. В една част от мерките за ефективност в предварителната оценка акцентът беше по-скоро върху производителността, а не върху резултатите, и това би трябвало да бъде разгледано в бъдещите оценки.

Брюксел, 17 октомври 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

([11]) https://europa.eu/youth/discovereu_bg

Становище на Европейския икономически и социален комитет отоносно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно намаляването на въздействието на определени пластмасови продукти върху околната среда“

[COM(2018) 340 final — 2018/0172(COD)]

(2019/C 62/34)

Докладчик: **Maria NIKOLOPOULOU**

Консултация	Съвет, 15.6.2018 г.
	Европейски парламент, 11.6.2018 г.
Правно основание	член 192, параграф 1 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Решение на Пленарната асамблея	17.4.2018 г.
Компетентна секция	„Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“
Приемане от секцията	5.10.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	17.10.2018 г.
Пленарна сесия №	538
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	210/3/2

1. **Заключения и препоръки**

1.1. Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) подкрепя предложението за директива относно пластмасите за еднократна употреба и счита, че то е изключително важен елемент в рамките на стратегията за кръговата икономика, както и за постигането на целите за устойчиво развитие.

1.2. По-специално Комитетът подчертава, че преходът към устойчивост се нуждае преди всичко от включване на всички действащи лица от политическата, икономическата, социалната и културната сфера, както и от сферата на околната среда, привличайки също така всички граждани в една нова парадигма на производство, потребление и рециклиране на продуктите. Ето защо образованието, обучението и кампаниите за повишаване на обществената осведоменост имат съществена роля на всички равнища, като се отделя специално внимание на младите хора в училищна възраст.

1.3. Комитетът счита, че предложението на Комисията е важен *пилотен проект* с конкретен подход по отношение на пластмасовите продукти, които се срещат най-често в моретата и океаните. Предложението обаче би могло да е още по-амбициозно и в същото време би трябвало да бъде съпътствано от пътна карта и други инициативи, за да се гарантира ефективно прилагане.

1.4. По-специално Комитетът препоръчва:

1.4.1. да се направи оценка на разширяването на списъка от десет продукта и да се включат други продукти, за които на пазара вече има налични устойчиви алтернативи, що се отнася до количества и подходящи цени;

1.4.2. да се изясни принципът, съгласно който всички биоразградими продукти трябва да подлежат и на компостиране, с конкретни срокове за фоторазграждане на сушата и във водата;

1.4.3. рибарите могат да бъдат ключов фактор за почистването на моретата и океаните. Стимулите за връщането на риболовните съоръжения следва възможно най-скоро да обхванат всички събирани отпадъци по време на риболов. За пълното разгръщане на нова система за почистване на моретата и океаните е необходимо участието на всички заинтересовани страни и на местните власти. Освен това всички пристанища, в т.ч. най-малките, следва да разполагат със съвременна система за събиране и прозрачно управление на отпадъците;

1.4.4. въпреки че 90 % от пластмасовите продукти за еднократна употреба на европейския пазар са произведени в трети държави, е изключително важно всички предприятия в сектора да бъдат напътствани в прехода към по-устойчиво производство. По-специалнотрябва да се насърчат иновациите и развитието в сектори като екопроектирането, биопластмасите и вторичните суровини с помощта на финансови и данъчни инструменти. По този начин ЕС ще може да се възползва от значително нарастване на търговския баланс, да благоприятства развитието на по-устойчиви предприятия и да увеличи качествените работни места.

1.4.5. Принципът *„замърсителят плаща“*, установен с Директива 2004/35/ЕО, е основен стълб на предложението на Комисията и е в основата на по-справедливото и балансирано разпределение на тежестта на управлението и рециклирането на отпадъците. Правилното прилагане на директивата ще позволи да се намалят въпросните разходи за предприятията, които разполагат със сертифицирани процеси за предотвратяване на замърсяването или за пряко оползотворяване на произвежданите замърсяващи продукти;

1.4.6. по-голяма координация между останалото съществуващо законодателство в областта на управлението и рециклирането на отпадъци със специален акцент върху разделното събиране на отпадъците. Освен това е важно държавите членки да установят хармонизирани разрешения и санкции;

1.4.7. стратегията за пластмасите за еднократна употреба ще има ограничено въздействие, ако Комисията не се намеси със специална стратегия за управление и по-устойчив контрол на вътрешните води (езера и реки), през които преминават 80 % от отпадъците, озоваващи се в моретата. Комитетът препоръчва да се улесни разпространението на управленски системи с участието на публични и частни органи и организации на гражданското общество, като например *„договорите за реките“*, които следва да бъдат считани за основно изискване за достъпа до определени средства за опазване на околната среда (напр. по линия на Interreg);

1.4.8. Въвеждането на системи за етикетиране и проследяване на пластмасовите продукти може да допринесе за процесите на управление и рециклиране на отпадъците. Създаването на специално *лого* би могло да засили доверието на потребителите, най-вече по отношение на продуктите, произвеждани от вторични суровини;

1.4.9. директивата следва бъде преразглеждана на всеки три вместо на всеки шест години. Това предложение е обосновано от факта, че механизмите за мониторинг вече са активни и валидирани (метод на отчитане чрез преброяване). Въпросната мярка ще даде възможност и за разрешаването на евентуални проблеми, възникнали на етапа на прилагане и ако е необходимо, за изменение или разширяване на списъка от десет продукта в зависимост от изпълнението на директивата и от развитието в областта на *екопроектирането*;

1.4.10. многобройните съществуващи добри практики в кръговата икономика следва да се разпространяват чрез укрепване на Европейската платформа на заинтересованите страни в областта на кръговата икономика на ЕИСК, която е ефективен инструмент за обмен на опит между всички заинтересовани страни.

2. **Въведение**

2.1. Пластмасовите отпадъци съставляват между 80 и 85 % от морските отпадъци в Европейския съюз, като 50 % от тях са **пластмасови продукти за еднократна употреба**, а останалите 27 % са **риболовни съоръжения, съдържащи пластмаси, от традиционен риболов и аквакултури,** изоставени или изгубени в морето.

2.2. Десетте пластмасови продукта за еднократна употреба, срещани най-често по европейските плажове, съставляват 86 % от всички намерени изделия и 43 % от общото количество морски отпадъци. Касае се за продукти за обичайна употреба, чийто състав невинаги се свързва с пластмасите ([1]): съдове за храни, чаши за напитки, клечки за уши, чинии, сламки, дръжки за балони, съдове за напитки и техните капачки, филтри за тютюневи изделия, мокри кърпички и пластмасови торбички. **Тези десет продукта заедно с риболовните съоръжения, съдържащи пластмаси, съставляват приблизително 70 % от морските отпадъци, отчетени чрез преброяване** ([2]).

2.3. На пластмасовите продукти за еднократна употреба, произведени по принцип от полиетилен и полипропилен, са необходими средно 300 години, за да се разградят в околната среда, като в някои случаи фоторазграждането им може да отнеме до 1 000 години. Освен това разграждането не означава, че пластмасата се абсорбира в жизнения цикъл на природата, а че се превръща в пластмасови микрочастици, невидими за човешкото око.

2.4. Пластмасата е едно от важните изобретения на XX век, оказало най-голямо въздействие върху нашия живот. Нейните физически характеристики (гъвкавост, лекота и устойчивост) я превръщат в материал с неограничено приложение, както в случая с пластмасовите продукти за еднократна употреба, които са идеални за ползване на открито (напр. за пикник). Това означава, че при пластмасовите продукти за еднократна употреба съществува висок риск от разпространение в природата, независимо от волята на много потребители и от ефективността на системите за управление и рециклиране на отпадъците. Касае се за непропорционален риск и въздействие върху околната среда, най-вече като се има предвид, че предвиденото времетраене на употребата на тези продукти, вероятно е не повече от пет минути.

([1]) 95 % от цигарените филтри са направени от пластмаса. https://www.noordzee.nl/hele-noordzeekust-schoon-2764-vrijwilligers-ruimen-11163-kilo-afval-op/

([2]) Преброяването на отпадъците по плажовете е международно признат метод за измерване на състава на морските отпадъци. Научната общност го счита за много надежден показател с оглед на разработването на политики. Методът чрез преброяване е основан на доклади, изготвени от държавите членки и обединени от Съвместния изследователски център в контекста на прилагането на Рамковата директива за морска стратегия (2008/56/ЕО). Източник: ЮНЕП, 2017 г.

2.5. Ако не попаднат във веригата на управление на отпадъците, пластмасовите продукти за еднократна употреба се натрупват в моретата и океаните, оказвайки вредно въздействие върху околната среда и здравето на човека поради навлизането им в хранителната верига. Това явление засяга и различни сектори на икономиката като туризма, рибарството и морския транспорт.

2.6. Проблемът с морските отпадъци има трансграничен характер, което се илюстрира най-добре от островите от пластмаса ([3]). Европейският съюз се ангажира с действия за борба с това явление в съответствие с целите за устойчиво развитие на Организацията на обединените нации ([4]) и Парижкото споразумение (COP21). Стратегията за пластмасите ([5]) е първата стъпка в тази посока в рамките на плана за действие за кръговата икономика ([6]).

3. **Обобщение на предложението на Комисията**

3.1. Целта на предложението за директива е предотвратяване и намаляване на морските отпадъци от пластмаси (*макропластмаса*) от пластмасови продукти за еднократна употреба и риболовни съоръжения, чрез допълване на мерките, които вече са предвидени в стратегията на ЕС за пластмасите, и чрез отстраняване на установените пропуски в съществуващите действия и законодателство.

3.2. Директивата е свързана и с инициативата за премахване на пластмасовите торбички за еднократна употреба (в полза на други, изработени от биопластмаси или подлежащи на компостиране материали), която радикално и в кратки срокове промени навиците на потребителите с много положителни резултати за околната среда ([7]).

3.3. *Пластмасови продукти за еднократна употреба*

3.3.1. След преброяването, извършено на различни европейски плажове, предложението се съсредоточава върху десетте най-често срещани пластмасови продукти за еднократна употреба по плажовете. Комисията предвижда серия от мерки въз основа на наличието на устойчиви алтернативни продукти на достъпни цени. Ако на пазара вече съществуват такива, се въвежда премахването на по-замърсяващите аналози (напр. сламки, чинии и клечки за уши). В обратния случай се въвежда набор от мерки, насочени към намаляване на потреблението чрез кампании за повишаване на осведомеността и за насърчаване на екопроектирането, за да се произведат във възможно най-кратък срок алтернативни, биологично съвместими и подлежащи на рециклиране материали (напр. съдове за храни, чаши за напитки, балони, опаковки и амбалаж, съдове за напитки, филтри за тютюневи изделия, мокри кърпички, тънки пластмасови торбички за пазаруване).

3.3.2. С директивата се въвежда прилагането на схемата за разширена отговорност на производителя за всички продукти, които не попадат в обхвата на мярката за ограничаване на предлагането на пазара с цел да се допринася за разходите за предотвратяване на образуването и управление на отпадъците.

3.3.3. Комисията предлага и система за етикетиране с цел информираност на потребителите относно управлението на отпадъците, така че да се насърчат разделното събиране и рециклирането. Тази мярка включва и обозначаване на поведение, което следва да се избягва (напр. употребата на мокри кърпички).

3.3.4. Предложението въвежда конкретни мерки относно проектирането на продуктите (напр. капачки, прикрепени към бутилките) и амбициозни цели по отношение на рециклирането (като разделно рециклиране на 90 % от пластмасовите бутилки за еднократна употреба).

3.4. *Риболовни съоръжения, съдържащи пластмаси*

3.4.1. Директивата предлага интегрирана и по-съвременна система за събиране на риболовни съоръжения, съдържащи пластмаси, въз основа на три ключови елемента: въвеждане на специален механизъм и оборудване за разделно събиране в пристанищата, стимули за рибарите да връщат риболовните съоръжения, съдържащи пластмаси, или да предават на брега изоставени в морето отпадъци и въвеждане на схема за разширена отговорност на производителя за производителите на риболовни съоръжения, съдържащи пластмаси, включително МСП. Събраните средства посредством схемата за разширена отговорност на производителя ще се използват за покриване на разходите за предотвратяване на генерирането на отпадъци (кампании за повишаване на обществената осведоменост) и за управление на отпадъците, в т.ч. почистване на отпадъците, състоящи се от пластмасови продукти за еднократна употреба.

([3]) Островите от пластмаса се намират в международни води и е необходимо споразумение на световно равнище за тяхното премахване. Тези острови са се формирали в продължение на години в резултат на морските течения, натрупвайки голямо количество пластмаса от развиващите се държави (главно Югоизточна Азия).

([4]) ЦУР №o3, 9, 12 и 14 (добро здраве и благосъстояние; промишленост, иновации и инфраструктура; отговорно потребление и производство; живот под водата).

([5]) COM(2018) 28 final.

([6]) COM(2015) 614 final.

([7]) Директива (ЕС) 2015/720 (ОВ C 214, 8.7.2014 г., стр. 40).

3.5. Голяма част от пластмасовите продукти за еднократна употреба са произведени в държави извън ЕС. Това означава, че предложението може да благоприятства устойчивото развитие на европейско производство благодарение на голямо вътрешно търсене. Поради това се очаква тази директива да благоприятства и по-бързия растеж на конкурентоспособна, устойчива икономика без въглеродни емисии, с явно предимство в търговския баланс с трети държави, както и положително въздействие за създаването на качествени работни места.

4. **Общи бележки**

4.1. Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) е един от пионерите на устойчивото развитие, основано на осведомеността както на гражданите, така и на всички заинтересовани страни от политическата, икономическата, социалната и културната сфера, както и от сферата на околната среда. Поради тази причина образованието на всички равнища има ключова роля за създаването на основа за нов начин на производство, потребление и живот, съобразен с околната среда. Предприятията са ключов фактор за осъществяването на тази задача за информираност и образование в рамките на корпоративната социална отговорност. Организираното гражданско общество вече проведе много доброволчески акции, които биха могли да имат ценен принос към инициативата на Комисията.

4.2. ЕИСК припомня, че замърсяването е световен проблем. Всяка европейска инициатива, независимо от нейната концепция и обхват, ще бъде недостатъчна, ако не бъде съпътствана от по-мащабен проект за устойчиво развитие, в който участват както големите *конкуренти* на Съюза, така и развиващите се държави. По-специално се препоръчва създаването на синергии със съседни трети държави за устойчиво управление на затворените морета, като Черно и Средиземно море. Поради това Комитетът очаква ЕС да бъде все по-активен участник и да заеме водеща роля в процесите за устойчиво развитие.

4.3. ЕИСК подкрепя предложението, което е насочено към предотвратяване и намаляване на морските отпадъци от пластмасови изделия за еднократна употреба и риболовни съоръжения, съдържащи пластмаси. Комитетът разбира идеята да се акцентира върху ограничен брой продукти с голямо екологично въздействие по *логиката на „пилотния проект“* и счита тази инициатива за важна стъпка към създаването на наистина устойчива икономика в рамките на плана за действие за кръговата икономика ([8]) и в допълнение на стратегията за пластмасите ([9]). Комитетът обаче счита, че инициативата на Комисията би могла да е още по-амбициозна, като се разшири списъкът с всички онези устойчиви продукти, които вече се предлагат на пазара, с подходящо качество и на подходящи цени (напр. капсули за кафе), и като се гарантира тяхната безопасност с участието на ЕОБХ.

4.4. ЕИСК счита за подходящо предложението да се пристъпи към ограничаване на предлагането на пазара само в случай че вече съществуват алтернативни устойчиви продукти, безопасни за околната среда и хората и достъпни за потребителите.

4.5. За да се разреши проблемът с натрупването на пластмасови отпадъци, са важни, освен управлението на отпадъците, както навиците на потребителите, така и моделът на производство. Поради тази причина е изключително важно националните правителства да задействат всички необходими инструменти за насърчаване на употребата на устойчиви пластмасови продукти чрез стимулиране и подкрепа на по-рационални процеси на производство и потребление. Същевременно е важно да се засили информираността на гражданите още от училищна възраст, за да имат отговорно поведение и да участват в разделното събиране на отпадъците.

4.6. Пластмасовите изделия за еднократна употреба са продукти с висок риск от разпространение в околната среда, независимо от желанието на много потребители и от ефективността на системите за управление и рециклиране на отпадъците. Невъзможността да се създаде механизъм за събиране и рециклиране на отпадъците с ефективност 100 %, означава, че трябва да се създадат възможно най-скоро устойчиви алтернативни продукти и да се вземат мерки за намаляване на достигнатото ниво на замърсяване ([10]).

4.7. *Екопроектирането* е ключов фактор в създаването на биологично съвместими продукти като алтернатива на по-замърсяващите аналози. Комитетът препоръчва в новата финансова рамка на ЕС да се инвестират подходящи средства в този сектор, по-специално чрез новата програма „Хоризонт“. ЕИСК счита, че „зелените“ иновации в областта на *биопластмасите* и *вторичните суровини* или употребата на ензими като *PETase*, способни да „изяждат“ пластмасата, могат да имат добавена стойност за целия Съюз от икономическа, социална и екологична гледна точка.

([8]) ОВ C 264, 20.7.2016 г., стр. 98, ОВ C 367, 10.10.2018 г., стр. 97.
([9]) ОВ C 283, 10.8.2018 г., стр. 61.
([10]) ОВ C 230, 14.7.2015 г., стр. 33.

4.8. Комитетът препоръчва специален подход за пластмасовите продукти, предназначени за преработка във вторични суровини. Важно е по-специално пластмасата да не съдържа токсични химични добавки, които могат да възпрепятстват нейното рециклиране, причинявайки вреди на хората, предприятията и околната среда. Освен това е важно да се определи „*край на жизнения цикъл*“, тъй като не могат да се извършват безкраен брой рециклирания.

4.9. ЕИСК счита, че едно от най-очевидните ограничения на инициативата се състои в липсата на законодателство, което да допълва концепцията за „*биоразградимост*“. Това, **че даден пластмасов продукт е биоразградим, не означава, че той е екологично устойчив**. Пластмасовите продукти, и по-специално пластмасовите продукти за еднократна употреба, могат да се превърнат в пластмасови микрочастици, замърсявайки околната среда и навлизайки в хранителната верига. Поради тази причина Комитетът препоръчва възможно най-скоро да се предприемат действия за изясняване на принципа, че всички „биоразградими“ пластмасови продукти освен това трябва да „***подлежат на компостиране***“, т.е. да не са *токсични*, нито *вредни* за околната среда. Във връзка с това от основно значение е също така да се определят конкретни срокове за биоразградимост в морето и на сушата в съответствие с хармонизирания стандарт EN 13432 ([11]). Накрая, изключително важно е да се създаде европейска система за *етикетиране* с подходящи механизми за контрол с цел избягване на измами.

4.10. ЕИСК подкрепя предложението да се подпомогне връщането на риболовните съоръжения, съдържащи пластмаси, чрез стимули за рибарите. Комитетът отбелязва, че разделянето на отпадъците не е лесно нито бързо, поради което очаква стимулите да съответстват на времето, вложено от рибарите за разделяне на отпадъците.

4.10.1. Въпросната мярка следва да обхване и връщането на всички отпадъци, събрани по време на риболовната дейност, за чието разтоварване в пристанищата съгласно действащите закони рибарите са задължени да заплащат. Това означава, че понастоящем рибарите плащат за почистването на морето и за разтоварването на сушата на отпадъци, които не са произвели, но са събрали. Поради тази причина се препоръчва настоящите мерки в областта на управлението на отпадъците да бъдат преразгледани в рамките на новия Европейски фонд за рибарство за периода 2021—2026 г., с цел насърчаване на активно и отговорно поведение.

4.10.2. Поради големите количества отпадъци както плаващи, така и потънали, приносът на рибарите за тяхното събиране може да бъде съществен. Въведените наскоро ограничения за различни рибни запаси дават възможност въпросните стимули да се считат за елемент на финансова компенсация ([12]). По този начин дейността по почистване след подходящо обучение и с пряко участие от страна на сдруженията на рибарите може да се превърне в друга интересна икономическа дейност, като риболовния туризъм (синя икономика), широко практикуван по време на периодите на естествено спиране на риболовната дейност. Тази мярка следва да бъде включена в новия Европейски фонд за рибарство и прилагането ѝ следва да бъде предмет на специална европейска законодателна инициатива.

4.11. Комитетът приветства въвеждането на схемата за разширена отговорност на производителя, която е в съответствие с принципа „*замърсителят плаща*“. Досега други производствени сектори (туризъм ([13]), морски транспорт, риболов) и гражданите (чрез по-високи данъци за събиране, управление и рециклиране на отпадъците) са плащали разходите, свързани със замърсяването на моретата. В момента на въвеждането на тази схема ще бъде важно да се провери дали принципът се прилага спрямо предприятията, които в действителност произвеждат замърсяващи продукти, и дали това не се отразява на крайната цена, плащана от потребителите ([14]).

4.12. Съгласно критериите на Директива 2004/35/ЕО ([15]) Комитетът приканва Комисията и държавите членки да оценят възможността за намаляване на икономическата тежест за предприятията, които развиват сертифицирани дейности за пряко намаляване на замърсяването, причинявано от техните продукти (напр. система за опаковки за многократна употреба). Въпреки че представлява пряко правомощие на националните органи, оценката на тези добри практики следва да бъде обект на европейки контрол от второ ниво.

4.13. ЕИСК съзнава, че преходът към кръгова икономика е свързан с редица високи разходи за много от предприятията. Поради тази причина Комитетът очаква този процес, който е абсолютно необходим от гледна точка на околната среда, да бъде съпътстван от финансови и данъчни стимули, за да се позволи на предприятията да преминат към устойчиво производство. Важно е той да бъде управляван и наблюдаван на европейско равнище, за да се избягват ситуации на нелоялна конкуренция на вътрешния пазар.

([11]) UNI EN 13432:2002 е хармонизиран стандарт на Европейския комитет за стандартизация относно характеристиките, които трябва да притежава даден материал, за да може да бъде определен като биоразградим или подлежащ на компостиране.

([12]) ОВ C 283, 10.8.2018 г., стр. 61.

([13]) ОВ C 209, 30.6.2017 г., стр. 1.

([14]) ОВ C 81, 2.3.2018 г., стр. 22.

([15]) В Директива 2004/35/ЕО се установява принципът „замърсителят плаща“. Това означава, че предприятие, което причинява екологични щети, носи отговорност за това и следва да вземе необходимите превантивни или коригиращи мерки и да поеме всички свързани с това разходи.

4.14. Преходът към кръгова икономика може да представлява възможност за целия Европейски съюз по отношение на конкурентоспособността и заетостта. За да се използва тази възможност, е необходимо да се разработи съвременна система за образование и обучение. Това включва и подходяща система от активни политики на труда с цел осъвременяване на уменията на работниците.

4.15. Комитетът споделя идеята за изготвяне на директива, която всяка държава членка да приложи в съответствие с националните си особености, макар че ще бъде важно възможно най-скоро да се ограничат разликите по отношение на разрешенията и санкциите ([16]). В този контекст е изключително важно националните правителства да ангажират **организираното гражданско общество** на всички етапи — от изготвянето на законодателството до неговото прилагане, наблюдение и оценка. Що се отнася до прилагането на директивата, макар в някои случаи да има определени срокове за постигане на поставените цели, в много други случаи (като например рециклирането на PET) липсват конкретни срокове. ЕИСК счита, че отсъствието на ясни и еднакви за всички срокове може да увеличи ситуациите на дисбаланс при транспонирането на директивата.

4.16. Комитетът отбелязва, че механизмите за мониторинг вече са активни и валидирани (метод чрез преброяване). Поради тази причина се препоръчва прегледът на директивата да се извършва на всеки три, а не на всеки шест години, както е посочено в първоначалното предложение. Въпросната мярка ще даде възможност за разрешаването на евентуални проблеми, възникнали на етапа на прилагане, и ако е необходимо, за изменение или разширяване на списъка от десет пластмасови продукта за еднократна употреба в зависимост от изпълнението на директивата и от развитието в областта на *екопроектирането*.

5. **Конкретни бележки**

5.1. Според ЮНЕП ([17]) 80 % от отпадъците, натрупани в моретата и океаните, са произведени на сушата и достигат до морето по реките. Това означава, че е необходимо да се прилагат все по-координирани мерки, за да се избегне достигането на отпадъците до морето. Действията, свързани с пластмасовите продукти за еднократна употреба, ще подобрят ситуацията в езерата и реките, но няма конкретна разпоредба, що се отнася до риболовните съоръжения. Затова ЕИСК препоръчва директивата да обхване и езерата и реките посредством стратегия на европейско равнище за по-устойчиво управление на вътрешните води.

5.2. *Договорите за реките* ([18]) представляват широкоразпространена, много успешна добра практика в Европа, която може да се окаже много ефективна в управлението на вътрешните води, що се отнася до хидрогеоложките и екологичните рискове. Силната страна на този инструмент е отвореното *управление*, което позволява включване на местно равнище на всички публични и частни заинтересовани страни и организираното гражданско общество. Този опит следва да се събира, като се създаде европейска база данни за улесняване на съгласуваното и структурирано развитие в целия ЕС. В съответствие с новата програма „Хоризонт Европа“, съгласно която 35 % от бюджета следва да бъдат предназначени за действия в областта на климата и околната среда, Комитетът препоръчва въпросните *договори* да бъдат важно предварително условие за достъп до определени европейски фондове в областта на изследванията и иновациите за устойчивост на околната среда, както и до фондове, предназначени за опазване на териториите, когато става дума за хидрогеоложки и екологични рискове (напр. по линия на Interreg).

5.3. Комитетът счита за изключително важно съгласуваното и координирано действие на директивата с останалото законодателство на ЕС в областта на отпадъците и водите — Рамковата директива за отпадъците ([19]), Директивата относно опаковките и отпадъците от опаковки ([20]), Рамковата директива за морска стратегия ([21]) и Директивата за пречистването на градските отпадъчни води ([22]). Следва да се отдели специално внимание на европейското законодателство в областта на управлението на отпадъците ([23]).

5.3.1. Важно е да съществуват подходящи структури за управление на отпадъците (напр. разделно събиране на отпадъците, които подлежат на компостиране, с цел ефикасната им и правилна обработка в заводите за рециклиране) заедно с ясна информация за потребителите. Правилното разделно събиране ще бъде от полза и при употребата на техниката на триизмерния печат, тъй като пластмасовите продукти могат лесно да се използват като суровина за създаването на нови предмети.

([16]) ОВ C 283, 10.8.2018 г., стр. 61.
([17]) ЮНЕП, Marine plastic debris and microplastics (Пластмасови отпадъци и пластмасови микрочастици в морето), 2016 г.
([18]) Договорите за реките са добра практика, разпространена за първи път във Франция през деветдесетте години на XX в. През 2000 г., по време на Световния форум по въпросите на водата, беше отчетено тяхното значение и ползата от тях. Първоначално договорите за реките имаха за цел предотвратяването на хидрогеоложкия риск. Напоследък в много държави от ЕС те се превърнаха в основен инструмент за отговорно и устойчиво управление на вътрешните води чрез метод *от долу нагоре*.
([19]) Директива 2008/98/ЕО.
([20]) Директива 1994/62/ЕО.
([21]) Директива 2008/56/ЕО.
([22]) Директива 91/271/ЕИО.
([23]) Директива 2008/98/ЕО.

5.3.2. Въпреки че не са част от пластмасовите продукти за еднократна употреба, Комитетът приканва Комисията да вземе под внимание нарастващия брой филтри за биологично филтриране, срещани по много от европейските плажове след грешки в управлението на отпадъчните води.

5.4. Цифровизацията може да бъде силен съюзник в борбата срещу замърсяването и в подкрепа на устойчивата икономика. Въвеждането на системи за етикетиране и проследяване на пластмасовите продукти може да допринесе за процесите на управление и рециклиране на отпадъците. Създаването на специално *лого* би могло да засили доверието на потребителите, най-вече по отношение на продуктите, произвеждани от вторични суровини ([24]).

5.5. Комитетът препоръчва създаването на обща висококачествена рамка за екологично сертифициране. Тази инициатива е от основно значение, за да могат предприятията да достигнат по-високи стандарти за устойчивост, като се избягват припокриването на изисквания и допълнителните икономически тежести.

5.6. ЕИСК отново поставя въпроса за съществуването на различни пристанищни системи в ЕС ([25]). В Европа има стотици малки пристанища, представляващи ключов фактор за развитието на малките местни общности, които живеят благодарение на морето и риболова. С предложението на Комисията се установява процес на модернизация (на методите, технологиите и инфраструктурата), който трудно би могъл да бъде осъществен на местно равнище без финансовата подкрепа на Европейския съюз. Този процес е от съществено значение с оглед да се противодейства на обезлюдяването и да се запазят както особеностите на местните производства, така и самите общности.

5.6.1. Комитетът препоръчва събраните средства от разширената отговорност на производителя по силата на Директива (ЕС) 2018/851 да бъдат предназначени за обновяване на пристанищните инфраструктури в съответствие с най-високите стандарти за събиране и управление на отпадъците. В същото време ЕИСК счита, че е изключително важно обединяването на институциите и гражданското общество на местно равнище около специфичен подход, насочен към малките крайбрежни общини (с население до 5 000 души), за съвместно намиране на общи и по-евтини решения в дългосрочен план.

5.7. ЕИСК съвместно с Комисията разполага с платформа за кръговата икономика ([26]), която вече постигна съществени резултати, подпомагайки събирането и обмена на значителен опит и добри практики между различните заинтересовани страни, и тяхното разпространение и възпроизвеждане. Платформата е основен инструмент, който заслужава по-широко разпространение.

Брюксел, 17 октомври 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

([24]) ОВ C 283, 10.8.2018 г., стр. 61.
([25]) ОВ C 288, 31.8.2017 г., стр. 68.
([26]) https://circulareconomy.europa.eu/platform/en.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на правила за подпомагане за стратегическите планове, които трябва да бъдат изготвени от държавите членки по линия на Общата селскостопанска политика (стратегическите планове по ОСП) и финансирани от Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) и от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР), и за отмяна на Регламент (ЕС) № 1305/2013 на Европейския парламент и на Съвета и Регламент (ЕС) № 1307/2013 на Европейския парламент и на Съвета“

(COM(2018) 392 final — 2018/0216 (COD)

относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно финансирането, управлението и мониторинга на общата селскостопанска политика и за отмяна на Регламент (ЕС) № 1306/2013“

(COM(2018) 393 final — 2018/0217 (COD)

и относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на регламенти (ЕС) № 1308/2013 за установяване на обща организация на пазарите на селскостопански продукти, (ЕС) № 1151/2012 относно схемите за качество на селскостопанските продукти и храни, (ЕС) № 251/2014 за определяне, описание, представяне, етикетиране и правна закрила на географските указания на ароматизирани лозаро-винарски продукти, (ЕС) № 228/2013 за определяне на специфични мерки за селското стопанство в най-отдалечените региони на Съюза и (ЕС) № 229/2013 за определяне на специфични мерки в областта на селското стопанство по отношение на малките острови в Егейско море“

(COM(2018) 394 final — 2018/0218 (COD)

(2019/C 62/35)

Докладчик: **John BRYAN**

Консултация	Европейски парламент, 11.6.2018 г.
	Съвет на Европейския съюз, 22.6.2018 г.
Правно основание	Член 43, параграф 2 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Решение на Бюрото	22.5.2018 г.
Компетентна секция	„Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“
Приемане от секцията	5.10.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	17.10.2018 г.
Пленарна сесия №	538
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	201/11/19

1. **Заключения и препоръки**

1.1. Наличието на силна обща селскостопанска политика със стабилен бюджет, основан на европейския модел на селско стопанство и производство на храни, подкрепящ устойчиви от икономическа, социална и екологична гледна точка европейска селскостопанска политика и селскостопански сектор, включващ най-високи стандарти и допринасящ за гарантирането на конкурентоспособен селскостопански сектор, е от огромно значение за Европейския съюз и всички негови граждани. Модернизирането и опростяването на ОСП в настоящата реформа е от съществено значение за превръщането ѝ в по-пригодна политика, която да отговори на потребностите навсякъде в Европа от по-устойчив и жизнеспособен сектор на селското стопанство в ЕС, и за справяне с новите предизвикателства в областта на изменението на климата и околната среда.

1.2. Предложенията за намаляване на бюджета на ОСП са неприемливи. Поддържането на подходящ финансов пакет за ОСП е предпоставка за устойчивост (икономическа, екологична и социална) на селското стопанство на ЕС с оглед на запазването на доходите и работните места и гарантирането на производството на съобразени с околната среда обществени

блага, като по този начин се допринася решително за жизнеспособността на околната среда в селските райони и стабилността на икономиката като цяло. ЕИСК подкрепя мнението, че бюджетът на ЕС следва да се повиши с 1,3 % от брутния национален доход (БНД), за да се осигури подходящо финансиране за ОСП и установените нови цели и предизвикателства на политиката.

1.3. ЕИСК приветства предложената нова посока за ОСП относно субсидиарността, свързана с по-голяма отговорност и гъвкавост за държавите членки, чрез стратегическите планове за ОСП и новия модел за осъществяването ѝ, основан на качеството на изпълнението. ЕИСК обаче би искал да се гарантира, че ОСП остава силна обща политика за всички държави членки и че единният пазар е напълно запазен. От съществено значение е да се запази настоящата структура на ОСП от два стълба със стабилни директни плащания по стълб I, предназначени да подпомагат доходите на земеделските стопанства, и с мерки за развитие на селските райони по стълб II с цел подпомагане на уязвимите сектори, региони и социална инфраструктура и насърчаване на прехода към по-устойчиви и иновативни земеделски стопанства. Общата организация на пазарите и ефективният единен пазар също са изключително важни.

1.4. Положителна страна в предложенията за ОСП са по-силният акцент и по-амбициозните цели по отношение на околната среда и изменението на климата. Специфичните цели са ясни и амбициозни, като обхващат основни въпроси в областта на водите, въздуха и почвите, както и ландшафта и биологичното разнообразие и устойчивото производство на качествени храни. Във връзка с това определените в текста на регламента мерки за постигането на целите трябва да бъдат изложени по-ясно и конкретизирани. Наличието на подходящ бюджет за ОСП е от съществено значение за постигането на тези цели, наред с подходящи насърчителни плащания за земеделските стопани.

1.5. 40 % от разходите за селско стопанство би трябвало да служат за целите на ЕС в областта на климата. ЕИСК приветства тази цел, но очаква ЕС да изготви ясно определен набор от мерки във връзка с това.

1.6. ЕИСК категорично счита, че в настоящата реформа трябва да се осъществят ангажиментите относно опростяването на равнището на земеделските стопанства, което е обещавано в няколко предишни реформи на ОСП. ЕИСК обаче изразява загриженост, че новата субсидиарност и предварителни условия, свързани със стратегическите планове за ОСП за стълб I и стълб II, както и допълнителните законоустановени изисквания за управление (ЗИУ) и стандартите за добро земеделско и екологично състояние на земята (ДЗЕС), по-скоро ще повишат, отколкото да намалят обема на бюрократичната тежест за отделните земеделски стопани.

1.7. Директните плащания по стълб I и финансирането по стълб II трябва да са напълно защитени, за да се гарантират жизнеспособни и устойчиви земеделски стопанства. Директните плащания следва да се предоставят само на истински земеделски стопани и на равнището на ЕС да се приемат ясни обективни критерии за по-добро определяне на тези истински земеделски стопани.

1.8. Положителна страна е увеличеното подпомагане за приемствеността между поколенията и младите земеделски стопани. Важно е това увеличено подпомагане да бъде съпътствано от допълнителни мерки, които да позволят реална приемственост между поколенията.

1.9. Всички предложения за вътрешно или външно сближаване, изравняване, прогресивно намаляване и преразпределяне трябва да се основават на обективни и недискриминационни критерии и да не се допуска подкопаване на основите на жизнеспособните селскостопански единици и на условията за лоялна конкуренция, както и намаляване на конкурентоспособността на земеделските стопанства в различните региони на ЕС.

1.10. Не са приемливи никакви съкращения на финансирането по стълб II на ОСП, тъй като наличието на силна програма за развитие на селските райони е от съществено значение за подпомагането на по-уязвимите райони и сектори и води до по-балансирано териториално развитие.

2. **Основни въпроси в реформата на общата селскостопанска политика за периода 2021—2027 г.**

Въведение

2.1. ЕИСК отчита законодателните предложения относно реформата на ОСП и в частност по-силния акцент и по-амбициозните цели по отношение на изменението на климата и околната среда, възразява срещу съкращенията в бюджета на ОСП, тъй като за постигането на устойчив селскостопански сектор и запазване на доходите на земеделските стопанства е необходим стабилен бюджет, отчита промените по отношение на субсидиарността и счита, че е необходимо да се предприемат реални мерки за опростяване на равнището на земеделските стопанства.

2.2. ЕИСК представя следното становище по законодателните предложения, придружено от списък с подробни предложения за промени и изменения, и отправя искане то да бъде взето под внимание в бъдещия дебат в Европейския парламент и Съвета.

Европейски модел на селско стопанство и производство на храни

2.3. Наличието на силна ОСП, която подкрепя устойчиви от икономическа, социална и екологична гледна точка европейска селскостопанска политика и селскостопански сектор, е от съществено значение за Европейския съюз по отношение на продоволствената сигурност и продоволствената независимост, както и с оглед на задоволяването на нарастващото търсене на по-висококачествени храни от 512-те милиона граждани на Европейския съюз ([1]). Освен това ЕС трябва да има предвид прираста на населението в световен мащаб, което се очаква да достигне 9,5 милиарда до 2050 г., като 3 милиарда живеят в региони с недостиг на водните ресурси, което води до увеличен недостиг на храна и глад. Поради това ЕИСК счита за необходимо ЕС да се съсредоточи върху трансфера на знания и обмена на опит относно начините за устойчиво производство на по-голямо количество храна с по-добро качество на местно равнище и в другите части на света.

2.4. ОСП трябва е от полза за всички европейски граждани и селски общности чрез приноса си за постигане на първоначалните цели, залегнали в Договора от Рим, както и да отговори на новите предизвикателства в областта на климата и развитието, определени в ангажиментите на ЕС съгласно Парижкото споразумение и целите за устойчиво развитие (ЦУР) на ООН.

2.5. ЕИСК категорично счита, че общата селскостопанска политика за периода 2021—2027 г. трябва да подкрепя и благоприятства във всички части на Европа европейския модел на селско стопанство и производство на храни, включващ структурата на семейни земеделски стопанства, кооперативи, групи на производители и други форми на земеделие и храни, произведени по най-високите световни стандарти ([2]). Новата ОСП трябва да предлага по-добри решения на проблемите с ниските доходи от селското стопанство и премахването на нарастващите разлики между доходите на земеделските стопани и заплатите в икономиката като цяло ([3]). Европейският селскостопански модел не може да бъде реализиран при условията и цените на световния пазар. Европейският селскостопански модел повече от всякога е застрашен от сегашните тенденции, поради което трябва да бъде подкрепен и насърчен чрез силна ОСП ([4]).

2.6. Като се признават ползите от търговията за селскостопанския сектор, е важно селскостопанската политика на ЕС да защитава чрез ОСП най-високите световни стандарти в земеделието, производството на храни, екологичния контрол, здравето и безопасността и правата на работниците. ЕИСК счита, че е необходим много по-съгласуван подход в политиката на ЕС спрямо международните търговски споразумения в сектора на селското стопанство и храните, както и спрямо ОСП ([5]). Въпреки че ОСП се стреми да поддържа най-високи стандарти, в някои търговски преговори, например тези с Меркосур, ЕС приема внос на храни, които не отговарят на стандартите на ЕС за безопасност на храните и се произвеждат при занижени екологични стандарти. Не може да се допусне глобализацията да бъде в ущърб на европейските стандарти, пазари и гражданите на ЕС.

2.6.1. Комитетът отбелязва със загриженост големия брой земеделски стопани в Обединеното кралство, очевидно гласували за Брексит поради високата степен на намеса и сложност на ОСП на място. С цел да се предотвратят подобни проблеми в други държави членки, което да доведе до засилване на популисткия натиск срещу ЕС, ЕИСК призовава Комисията да гарантира, че в предложенията за ОСП за периода 2021—2027 г. централно място заемат реалистични и практически мерки за опростяване на равнището на земеделските стопанства.

2.7. Предвид разнообразието на европейското селско стопанство, кулинарното наследство и пазарните перспективи, разграничаването въз основа на качеството е стратегическа цел и неделима част от бъдещото европейско селско стопанство, наред с усилията за повишаване на ефективността и конкурентоспособността. Поради това ОСП следва да предоставя различни начини за насърчаване на политика за качество, какъвто беше случаят в миналото. За изпълнението на тази цел при разработването на стратегическите планове за ОСП следва да се отдели специално внимание на качеството.

2.8. Трябва да се гарантира, че никоя от предложените промени в ОСП, включително субсидиарността, няма да засегне единния европейски пазар и че той ще продължава да функционира по стабилен и ефективен начин. От съществено значение е националните стратегически планове за ОСП да не нарушават функционирането на единния пазар.

([1]) Евростат — население на ЕС към 1 януари 2017 г.
([2]) Становище на ЕИСК относно *„Възможно преструктуриране на общата селскостопанска политика“* (ОВ C 288, 31.8.2017 г, стр. 10).
([3]) Презентация, изнесена от R. Ramon Sumoy, ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, Отдел C.1, пред проучвателната група на ЕИСК на 25.6.2018 г.
([4]) ОВ C 354, 28.12.2010 г., стр. 35.
([5]) ОВ C 283, 10.8.2018 г., стр. 69 Раздели 10.2/10.3/10.4.

Необходимост от силен бюджет на ОСП

2.9. Предложенията за намаляване на бюджета на ОСП — от 38 % от бюджета на ЕС през периода 2014—2020 г. на 28,5 % през периода 2021—2027 г. — са неприемливи за ЕИСК преди всичко предвид факта, че цялостният бюджет на ЕС е увеличен. Съкращенията в бюджета на ОСП варират между 3 % и 4 % по текущи цени и 11 % и 16 % по цени от 2018 г. (при отчитане на инфлация от 2 % годишно) в зависимост от използваните методи за изчисляване ([6]). По цени от 2018 г. предложените съкращения за фондовете за развитие на селските райони са по-високи от 25 %.

в хиляди евро	2014—2020 г. (ЕС28+ЕФР)	7*2020 г. ЕС27+ЕФР	2014—2020 г. ЕС27+ЕФР	2021—2027 г.	Промяна в % спрямо ЕС27 2020 г.*7	Промяна в % спрямо ЕС27 2014—2020 г.
МФР (текущи цени)	1 115 919	1 151 866	1 063 101	1 279 408	+ 11 %	+ 20 %
% БНД	1,03 %	1,14 %	1,16 %	1,11 %		
ОСП (текущи цени)	420 015	394 659	391 849	378 920	–4 %	–3 %
МФР (цени от 2018 г.)	1 136 105	1 107 138	1 082 320	1 134 583	+ 2 %	+ 5 %
ОСП (цени от 2018 г.)	428 354	379 334	399 608	336 623	–11 %	–16 %

Източник: Работен документ на службите на Комисията относно сравняване на предложенията за МФР за периода 2021—2027 г. и МФР за периода 2014—2020 г.

2.10. В съответствие с позицията на комисията по бюджети на ЕП ЕИСК е дълбоко убеден, че бюджетът на ЕС следва да се увеличи до 1,3 % от БНД. Бюджетът на ОСП следва да запази настоящия процент на финансиране от бюджета на ЕС. По този начин ОСП би разполагала с адекватен бюджет за изпълнението на заложените в нея цели и амбиции, както и във връзка с другите големи предизвикателства като Брексит. Целите, поставени от Комисията в законодателните предложения, не могат да се постигнат без адекватно обезпечен бюджет на ОСП.

2.11. Съкращенията в бюджета на ОСП не съответстват на целите на общата селскостопанска политика, посочени в член 39 от ДФЕС, и по-специално:

— да се осигури приемлив жизнен стандарт за хората, занимаващи се със селско стопанство, в частност посредством увеличаването на индивидуалните доходи на лицата, осъществяващи тази дейност;

— да се гарантира, че доставяните продукти достигат до потребителите на разумни цени.

ЕИСК категорично възразява срещу съкращенията на финансирането по стълб II на ОСП (Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР), предвидени в предложенията, тъй като много държави членки, в които стълб II е относително по-голяма част от общия бюджет на ОСП, са непропорционално засегнати, и отбелязва, че финансирането по стълб II подпомага по-уязвимите сектори и райони, както и инвестициите, модернизацията, придобиването на знания, ресурсната ефективност и хуманното отношение към животните в целия европейски селскостопански сектор.

([6]) Работен документ на ЕС относно сравняване на предложенията за МФР за периода 2021—2027 г. и МФР за периода 2014—2020 г.

Трансфери между двата стълба и съфинансиране

2.12. ЕИСК е обезпокоен от предоставената на държавите членки степен на гъвкавост за трансфери на средства между стълбовете на ОСП. За да не се позволи на държавите членки да избегнат задълженията си за съфинансиране по стълб II, ЕИСК счита, че следва да им е позволено единствено да използват гъвкавостта за трансфер на средства между стълбовете, ако изцяло съфинансират тези трансфери. ЕИСК не подкрепя възможността да се позволи на държавите членки да прехвърлят средства от втория към първия стълб ([7]).

Структура на ОСП и нови мерки

2.13. В законодателните предложения се запазват основните компоненти на ОСП (директните плащания по стълб I, мерките за развитие на селските райони по стълб II и общата организация на пазара, включваща мерки за подпомагане на пазара) в съответствие с поетия от комисар Hogan ангажимент, че тази реформа ще е еволюция, а не революция.

2.14. Комитетът приветства предложението, съдържащо се в член 14, което предвижда 4 различни вида необвързани, както и обвързани с производството плащания, които следва да допринесат за стабилизирането на доходите:

— „основно подпомагане на доходите“ — ЕИСК предлага на това място да не се говори за устойчивост, а тя да се включи в наименованието на член 14, тъй като само една наистина балансирана комбинация от 4 необвързани с производството плащания ще даде възможност за постигане на по-голяма и подходяща устойчивост;

— „допълнително преразпределително подпомагане на доходите за устойчивост“ — и тук споменаването на устойчивостта следва да се заличи и да се включи в заглавието;

— „допълнително подпомагане на доходите за млади земеделски стопани“;

— „схеми за климата и околната среда“.

2.15. Предложенията съдържат както нови мерки за допълнителни предварителни условия за подпомагане в областта на околната среда и изменението на климата за всички плащания по линия на ОСП (стълб I и стълб II), така и нови предложения относно субсидиарността, с нов модел за осъществяване на политиката (стратегически планове по ОСП), създаден с цел да се предоставят повече отговорност и гъвкавост на държавите членки по отношение на начините за постигане на специфичните цели, справяне с конкретни проблемни области и осъществяване и прилагане на съответствието с изискванията. По-голямата субсидиарност не следва да води до увеличаване на ренационализацията, а до приспособяване на общите мерки към специфичните обстоятелства на всяка територия.

2.16. ЕИСК приветства запазването на основните аспекти на ОСП по отношение на плащанията по стълб I и стълб II, като изтъква значението на директните плащания за земеделските стопани и доходите на стопанствата, и също така приветства по-голямата насоченост към предварителните условия за подпомагане в областта на околната среда и изменението на климата.

По-амбициозни цели по отношение на околната среда и изменението на климата

2.17. Като припомня, че земеделските стопани вече допринасят за опазването на околната среда и климата, ЕИСК отчита по-силния акцент и по-амбициозните цели в предложенията по отношение на околната среда и изменението на климата, както и съответствието с ангажиментите на ЕС съгласно Парижкото споразумение и целите за устойчиво развитие (ЦУР). ЕИСК отбелязва обаче, че постигането на тези амбициозни цели не бива да възпрепятства конкурентоспособността на сектора и ще изисква подходящ бюджет за ОСП.

2.18. Обществото изисква производството на храни и земеделието да са екологосъобразни и поради това е важно ОСП да бъде модернизирана и целенасочена, така че да отговори на тези изисквания. Устойчивостта се състои от три неделими елемента — икономически, социален и екологичен. И трите са еднакво важни. Грижите за околната среда и действията по отношение на изменението на климата са от съществено значение в новата ОСП. ЕИСК приветства факта, че една от трите цели, залегнали в предложенията, е „да подкрепя грижите за околната среда и действията в областта на климата и да допринася за постигане на целите на Съюза, свързани с околната среда и климата“ ([8]). Подобни мерки трябва да разполагат с достатъчна бюджетна подкрепа, която не нарушава цялостната рентабилност на семейните земеделски стопанства.

([7]) ОВ C 283, 10.8.2018 г., стр. 69 Раздел 7.13.
([8]) COM(2018) 392 final, член 5 — Общи цели, стр. 41.

2.19. ЕИСК приветства факта, че три от деветте специфични цели, залегнали в предложенията, са свързани с подобряване в областта на околната среда и изменението на климата. По-конкретно, тези предложения:

— допринасят за смекчаване на последиците от изменението на климата и за адаптация към него, както и за устойчива енергия;

— насърчават устойчивото развитие и ефективното управление на природните ресурси като вода, почва и въздух;

— допринасят за защитата на биологичното разнообразие, подобряването на екосистемните услуги и опазването на местообитанията и ландшафта.

— от решаващо значение е съответните дейности и програми по схемите за климата и околната среда да бъдат подкрепени с насърчаващи фактори, за да бъдат използвани в по-голяма степен от земеделските стопани и да се отправи силно обществено послание.

2.20. Предвидено е новият „цялостен подход на ОСП“, който ще бъде включен в стратегическите планове на държавите членки, да обхваща интервенциите и предварителните условия по стълб I и стълб II на ОСП. В новите подобрени предварителни условия се включват допълнителни предложения за кръстосано съответствие и екологизиране, които обхващат:

— смекчаване на последиците от изменението на климата, например поддържане на постоянните затревени площи, подходяща защита на влажните зони и торфищата, забрана за изгаряне на стърнища от полски култури;

— опазване на водите посредством изпълнението на действията на Общността в областта на политиката за водите, контрола на замърсяването с фосфор, Директивата за нитратите и изграждането на буферни ивици по протежението на водните басейни, както и използването на инструмент за устойчивост за хранителните вещества (планове за управление на хранителните вещества);

— опазване и качество на почвите, насочено към управление на обработката на земята, чрез което се намалява рискът от влошаване на качеството на почвите, недопускане на гола почва през най-чувствителните периоди и сеитбооборот.

2.21. По отношение на биологичното разнообразие и ландшафта в предложенията, свързани с предварителните условията, се посочват подробностите по отношение на опазването на дивите птици, естествените местообитания и дивата флора и фауна: „минимален дял земеделска площ, предназначена за непроизводствени обекти или площи, запазване на особеностите на ландшафта, забрана за рязане на живи плетове и дървета през размножителния период и периода на отглеждане при птиците и мерки за избягване на инвазивни видове“ (ДЗЕС 9), „изграждане на буферни ивици по протежението на водните басейни“ (ДЗЕС 4) или „сеитбооборот“ (ДЗЕС 8). При все това ЕИСК предлага ЕС да придружи този стандарт за ДЗЕС с ясни количествени цели, които да са задължителни за държавите членки.

2.22. ЕИСК приветства изискването, според което държавите членки трябва да използват най-малко 30 % от бюджета на ЕЗФРСР за интервенции, насочени директно към околната среда и изменението на климата, като 40 % от общия бюджет (ЕФГЗ и ЕЗФРСР) трябва да е свързан с изменението на климата.

2.23. 40 % от разходите за селско стопанство би трябвало да служат за целите на ЕС в областта на климата. ЕИСК приветства тази цел, но очаква ЕС да изготви ясно определен набор от мерки във връзка с това.

2.24. ЕИСК отбелязва, че е изключително важно в стратегическите планове на държавите членки да се дава приоритет на интервенциите, свързани с околната среда и изменението на климата и допринасящи за устойчивостта и дългосрочната рентабилност на стопанствата, както и за запазването на работните места, и изпълнението на тези планове да бъде насочено към постигането на целите.

Субсидиарност — стратегически планове за ОСП и нов модел за осъществяване на политиката

2.25. ЕИСК подкрепя идеята за промяна на акцента на общата селскостопанска политика от спазването на изисквания към изпълнението на цели, както и предоставянето на повече гъвкавост и отговорности на държавите членки посредством субсидиарност в съответствие с новия модел за осъществяване на политиката и стратегическите планове за ОСП.

2.26. ЕИСК обаче би искал да се гарантира, че ОСП остава обща политика за всички държави членки и че единният пазар е напълно запазен. Стратегическите планове за ОСП не могат да позволяват на държавите членки да ренационализират пазарите или да създават пречки или ограничения за лоялната конкуренция в единния пазар. Изпълнението на тези стратегически планове в никакъв случай не може да се разглежда като стъпка към съфинансирането на цялата ОСП.

2.27. От изключително значение е поддържането на еднакви условия на конкуренция по отношение на изпълнението на политиката на равнището на земеделските стопанства, по-специално по отношение на кръстосаното съответствие и ДЗЕС. Държавите членки и регионите трябва да бъдат предпазени от крайности като свръхрегулиране или облекчения, свързани с плановете за изпълнение.

2.28. ЕИСК приветства изискването съгласно стратегическите планове по ОСП за по-голям принос на държавите членки за постигането на поставените специфични цели в областта на околната среда и климата. На земеделските стопани следва да се предостави „меню с мерки“ с оглед на по-доброто им адаптиране към техните специфични условия (напр. невъзможен сеитбооборот в оризища, нито в многогодишни или постоянни култури).

2.29. Предложението, с което се изисква държавите членки да разработват и представят стратегически планове и по двата стълба на ОСП, ще бъде много по-сложно от настоящата система. Важно е да не се позволи това изискване да забави прилагането на политиката, както и по никакъв начин да не доведе до отлагане на навременното предоставяне на директни плащания на земеделските стопани. Необходимо е да се осигури участието на регионите и да се използват по най-добрия начин техните познания.

2.30. Наред с основните елементи, посочени в предложенията, ЕИСК предлага стратегическите планове за ОСП на равнище държава членка да обхващат следните въпроси:

— как една държава членка разрешава специфичен за държавата въпрос, например изоставянето на земята/опустиняването в части от Южна Европа, качеството на водите/замърсяването с нитрати в части от Северозападна Европа, загубата на биологично разнообразие в Европа;

— план на държавата членка за опростяване на равнището на земеделските стопанства;

— план за изпълнение и срокове за всички плащания по линия на ОСП;

— система за насърчаване на качеството на изпълнението в областта на околната среда и изменението на климата;

— цели за качеството на изпълнение и постигането на резултати на национално равнище.

Опростяване и предварителни условия

2.31. ЕИСК решително подкрепя опростяването и изисква поетият във връзка с това политически ангажимент да бъде изпълнен на равнището на земеделските стопанства съгласно новите предложения за ОСП. Макар да признава положителните елементи, предложеното функциониране на новия модел на изпълнение, засилените предварителни условия, въвеждането на показатели по стълб I и задължението да се подготвят подробни стратегически планове във връзка с ОСП са изключително обезпокоителни и противоречат на действителното опростяване.

2.32. Въпреки положителните стъпки по отношение на опростяването в регламента „Омнибус“ удължаването на т.нар. система „жълт картон“ и въвеждането на сателитни технологии за проверка на териториите, предложенията за ОСП все още съдържат огромен обем от подробни изисквания с голяма бюрократична тежест за земеделските стопани, по-голямата част от които работят като самостоятелни оператори под силен натиск от гледна точка на доходите.

2.33. ЕИСК изразява загриженост, че в изложения в предложенията на Комисията подход има противоречие между опростяването и субсидиарността. От една страна Комисията призовава за опростяване, а от друга страна новите предложения относно модела на изпълнение и стратегическите планове за ОСП, обхващащи стълб I и стълб II, както и допълнителните и по-подробни законоустановени изисквания за управление (ЗИУ) и ДЗЕС (приложение III) ([9]) на равнището на земеделските стопанства, ще усложнят и бюрократизират прилагането на политиката на равнището на държавите членки и земеделските стопанства. Различните категории за освобождаване, създадени при схемата за екологизиране през периода 2014—2020 г., трябва да бъдат пренесени за правилата за предварителните условия за периода след 2020 г.

2.34. За да се постигне действително опростяване на равнището на земеделските стопанства при запазване на пълен и подходящ контрол, е необходимо да се намали обемът на бюрократичната тежест за земеделските стопани. Сегашната система за осъществяване на ОСП разчита на подробни изисквания на равнището на ЕС и се характеризира със строг контрол, санкции и механизми за одит ([10]). Следва да се извърши цялостно преразглеждане и преструктуриране на системата за контрол на равнището на земеделските стопанства: засилената употреба на технологиите, сателитните инспекции и дистанционното наблюдение, увеличената толерантност и по-големият брой инспекции не могат да водят до забавяне на плащанията ([11]). Във връзка със засиленото използване на дистанционното наблюдение, правилното определяне на допустимата за подпомагане площ също би трябвало да бъде задача на органите, които отговарят за мониторинга.

([9]) COM(2018) 392 final, приложение III — Правила относно предварителните условия съгласно член 11.
([10]) COM(2018) 392 final, стр. 3.
([11]) ОВ C 283, 10.8.2018 г., стр. 69 Раздел 1.9/6.4

2.35. Настоящият режим на проверки и санкциониране е проектиран така, че да улавя и санкционира, а не да коригира и подобрява. ЕИСК предлага концепцията за правото на поправяне, с въвеждане на модел на приключване на равнището на земеделските стопанства, което би дало възможност на земеделските стопани да коригират непреднамерените случаи на несъответствие, без да бъдат санкционирани.

2.36. Съществува голяма необходимост от допълнително опростяване и намаляване на бюрокрацията на равнището на ЕС и държавите членки по отношение на програмите по стълб II на ОСП ([12]).

2.37. От държавите членки следва да се изисква да разработят като част от стратегическия си план специален раздел относно опростяването и начините, по които предлагат да се намали бюрократичната тежест за земеделските стопани, както и да посочат разликите спрямо настоящия режим.

Приемственост между поколенията

2.38. ЕИСК приветства по-големия акцент върху приемствеността между поколенията и предложеното допълнително подпомагане за младите земеделски стопани, които се нуждаят от по-лесен достъп до земя, обучение и финансиране. От съществено значение е да се предложат стимули на земеделските стопани, като се пенсионират и прехвърлят стопанството си на млад земеделски стопанин.

3. **Конкретни предложения от ЕИСК**

Истински земеделски стопани

3.1. ЕИСК решително подкрепя целта директните плащания да се предоставят само на истински земеделски стопани. Собствеността върху земята не следва да е единствен критерий, по който дадено лице да се определя като отговарящо на условията за получаване на директни плащания, ако то не извършва селскостопанска дейност. При все това трябва да бъде отчетено това положение, тъй като са засегнати фактически всички земеделски стопанства в ЕС.

3.2. ЕИСК счита, че основните определения, например за истинските земеделски стопани, и критериите за допустимост следва да бъдат определени по недвусмислен, надежден и единен начин на равнището на ЕС с цел осигуряване на еднакви условия на конкуренция, предотвратяване на конкурентни предимства/недостатъци и предотвратяване на отслабване на общите правила.

3.3. Наред с предложената проверка на приходите и разходите за труд в стопанството, определението за истински земеделски стопанин следва да се разшири, така че да включва обективни и недискриминационни критерии, сред които доходи, активи, вложено време, крайни продукти и критерии за образование. В съответствие с неотдавнашните промени, въведени с регламента „Омнибус“, държавите членки биха могли да запазят гъвкавостта по отношение на по-доброто определяне на пригодността за подпомагане. По този начин би трябвало да може да се проектира обща рамка, като същевременно остава възможността дефиницията да се адаптира към реалните нужди и условия в държавите членки.

Млади земеделски стопани

3.4. ЕИСК предлага да бъде преразгледано определението за млади земеделски стопани, за да се гарантира, че плащанията се получават единствено от истински млади земеделски стопани. В стълб II подкрепата за включване на нови участници би трябвало да бъде приоритетна мярка.

Общи цели

3.5. ЕИСК би искал да отбележи, че не е възможно да се постигнат общите цели за интелигентно, устойчиво и диверсифицирано селско стопанство, продоволствена сигурност, грижи за околната среда и действия в областта на климата, нито да се укрепи социално-икономическа структура в селските райони, без на първо място да има икономически устойчив селскостопански сектор. Постигането на жизнеспособен отрасъл трябва да е обща цел на ОСП.

Специфични цели

3.6. ЕИСК изцяло подкрепя деветте специфични цели на ОСП, посочени в законодателните предложения. ЕИСК обаче предлага в буква е) да се включи допълнителна цел за избягване на изоставянето на земята и защита на земеделската земя срещу придобиване. Освен това ЕИСК счита, че балансираното териториално развитие би трябвало да бъде част от конкретните цели. По същия начин ЕИСК би искал целта 6.1.б „Повишаване на конкурентоспособността“ да бъде преформулирана така, че да звучи по-приобщаващо на „Повишаване на жизнеспособността на стопанствата на местните, националните или международните пазари“. Освен това ЕИСК посочва, че трябва да се постави акцент върху целите за насърчаване на социалното приобщаване и като конкретна цел да се предвиди развитието на социалната инфраструктура и основните услуги.

([12]) Програмите по стълб II на ОСП — *Последваща оценка на програмите за развитие на селските райони за периода 2007—2013 г.*

Показатели

3.7. ЕИСК счита, че предложението, с което се въвеждат показатели за измерване на постигането на целите, определени спрямо количествени междинни цели и целеви стойности по подробни критерии, съдържащи се в приложение I ([13]), би трябвало да се прилага само на национално равнище и не трябва да увеличава бюрократичната тежест за земеделските стопани. Показателите на новата ОСП трябва да са опростени, реалистични, лесно измерими в количествено отношение, контролируеми и приложими към местните реалии. Те би трябвало да бъдат пряко свързани с целите, определени в ОСП.

Стандарти за добро земеделско и екологично състояние на земята (ДЗЕС)

3.8. ЕИСК предлага изискването за минимална и максимална гъстота на животните в затревените площи да се разглежда в контекста на поддържането на земята в ДЗЕС.

Консултантски услуги в областта на селското стопанство

3.9. Подкрепата и допълнителното развитие на системите за знания и иновации в селското стопанство (AKIS), включително консултантски услуги, обмен на знания и професионалното обучение, са важни за подпомагане на използването на иновации и нови технологии от страна на земеделските стопани, което впоследствие ще увеличи конкурентоспособността и устойчивостта на дейността им. Всички инициативи на ЕС във връзка с консултантските и услуги и системите за иновации трябва да се основават на съществуващите на равнището на държавите членки и да акцентират върху осигуряването на добавена стойност. Предвид факта, че бюджетът на ОСП е под натиск, в законодателните предложения следва да става ясно, че не може да има изтичане на директни плащания от стълб I на ОСП към специалисти, които не извършват селскостопанска дейност.

Директни плащания

3.10. ЕИСК отчита и подкрепя в пълна степен огромното значение на директните плащания по стълб I на ОСП за подпомагане на доходите на земеделските стопанства. Във връзка с това ЕИСК счита, че плащанията по стълб I на ОСП трябва да са изцяло защитени и всички корекции на новото основно подпомагане на доходите да бъдат сведени до абсолютен минимум.

Ограничаване и напаляване на плащанията

3.11. В своето предложение Комисията предвижда две различни форми на директни плащания, а именно 4 различни необвързани, както и различни обвързани с производството плащания.

3.12. По отношение на необвързаните с производството плащания ЕИСК заяви ясно в своите становища: „Таванът на директните плащания по стълб I би трябвало да бъде определен на справедливо и разумно равнище за отделните земеделски стопани (напр. равняващ се на сравним доход на квалифицирани работници). Би трябвало да са възможни корекции и да се вземат предвид партньорствата, кооперативите, предприятията и броят на социално осигурените работещи“ ([14]).

3.13. Той препоръча също така таванът да не се използва за плащания, при които става въпрос за възнаграждаване на публични услуги, предимно плащанията в областта на околната среда и климата, за които беше поискан ясен компонент за стимулиране.

3.14. Освен това Комитетът се застъпи и за по-висока премия за пасища.

3.15. ЕИСК принципно приветства включването на заплатите съгласно член 15, параграф 2, букви а) и б), но не смята, че е уместно те да се прилагат на 100 %. Не е оправдано, публичните бюджети изцяло да финансират заплатите и свързаните с тях данъци на конкретна категория работници или съответно дори незаплатен труд да може да бъде начисляван изцяло в калкулацията. ЕС трябва да проектира максимална ставка за начисляване в размер на по-малко от 100 %.

Сближаване на плащанията

3.16. ЕИСК подкрепя предложенията за външно сближаване за продължаване на хармонизирането на равнището на подпомагане чрез директни плащания между държавите членки. Предложението има за цел да се намали наполовина разликата между настоящото средно равнище на директните плащания на държавите членки и 90 % от средното за ЕС равнище на директните плащания за периода 2021—2027 г. С подходящ бюджет за ОСП Комисията би могла да прояви по-големи амбиции, най вече спрямо държавите с най-ниско равнище на помощите. Комитетът счита, че в края на следващия бюджетен период равнището на директните плащания следва да бъде поне 85 % от средното за ЕС.

([13]) COM(2018) 392, приложение I — Показатели за крайните продукти, резултатите и въздействието съгласно член 7.
([14]) ОВ C 288, 31.8.2017 г., стр. 10 и ОВ C 283, 10.8.2018 г., стр. 69.

3.17. Изравняването на правата за получаване на плащане по единна ставка е много несъвършен подход, при който не се вземат под внимание никакви обективни критерии, например равнището на направените инвестиции в земеделското стопанство, типът на системата за земеделие, равнището на доходите, изискванията за работната ръка, бъдещата жизнеспособност на земеделското стопанство и доколко земеделското стопанство може да е зависимо от директните плащания и ангажимента на земеделския стопанин.

3.18. За да могат земеделските стопани да се възползват от вътрешното сближаване с оглед на повишаването на минималните права за получаване на плащане до 75 % от средното до 2026 г., следва да се изисква да бъдат спазвани определени обективни критерии.

Национален резерв

3.19. ЕИСК подкрепя концепцията за национален резерв за нови млади земеделски стопани и установяващи се за първи път нови участници. Критериите за отпускане на плащания от националния резерв обаче трябва да са такива, че да не се нарушават правата за получаване на плащане, и тези права да се предоставят единствено на истински земеделски стопани въз основа на ясни обективни критерии, като например възраст, доходи, образование, вложено време и крайни продукти.

3.20. Освен това следва да е задължително всички права за отпускане на плащания от националния резерв да бъдат активирани и използвани от получателя в продължение на минимален период от време, определен от държавата членка, и получателите на плащания от националния резерв не следва да могат да продават правата за получаване на плащане преди изтичането на този 10-годишен период.

Допълнително преразпределително подпомагане на доходите

3.21. Преразпределителното подпомагане на доходите доведе до много добри резултати в някои държави, въпреки че при други обстоятелства може да намали допълнително равнището на директните плащания и доходите на земеделските стопани, чиито доходи зависят в най-голяма степен от директните плащанията, голяма част от които са земеделски стопани на пълно работно време, и ще прехвърли плащания на земеделски стопани, които са на непълно работно време, и на такива, чиито доходи зависят в по-слаба степен от директните плащания.

3.22. В предложенията се изтъква значението на директните плащания спрямо доходите на земеделските стопанства и се пояснява, че осигуряването на подходящо равнище на подпомагане и съответно — на доходи за земеделските стопанства, остава основен елемент за бъдещето с оглед на гарантирането на продоволствената сигурност, амбициозните цели по отношение на околната среда и климата, както и жизнеспособността на селските райони. Все пак ЕИСК уточнява, че всеки вариант, при който се залага в значителна степен на преразпределянето на директните плащания към земеделски стопанства и райони с по-ниска производителност, в краткосрочен план ще доведе до понижаване на конкурентоспособността на ЕС ([15]) на международните пазари, но за да се отговори в по-висока степен на очакванията на потребителите и гражданите, ОСП трябва да се ориентира върху удовлетворяването на нуждите на вътрешния пазар.

3.23. ЕИСК счита, че допълнителното преразпределително плащане следва, в случай че се прилага, да се финансира само от освободените от ограничаването средства и с оглед на намаляването на големите различия в рамките на сектора да бъде предназначено и насочено към земеделски стопани, чиито доходи зависят предимно от селскостопанска дейност.

Допълнително подпомагане на доходите за млади земеделски стопани

3.24. ЕИСК подкрепя включването в предложението на допълнително подпомагане на доходите за млади земеделски стопани. За да не е в ущърб на истинските земеделски стопани, ще е необходимо да се създадат подходящи механизми, за да се избегне отпускането на финансови средства, които не включват реално участие в селскостопанската дейност.

Доброволни схеми за климата и околната среда („екосхеми“)

3.25. ЕИСК отбелязва въвеждането в стълб I на доброволна екосхема за климата и околната среда на равнището на земеделските стопанства. Въпреки това е важно предложените „екосхеми“ в стълб I да не обезсърчават или възпират земеделските стопани да кандидатстват и участват във важни схеми за околната среда и изменението на климата в стълб II.

3.26. В тази мярка следва да се предвиди разпоредба за извършване на плащания за затревени площи за производство на добитък с минимална и максимална гъстота на животните. В допълнение към това следва да се включи разпоредба за плащания за хуманно отношение към животните въз основа на броя на животните, както се прави понастоящем с този вид схема.

([15]) COM(2018) 392 final, стр. 7.

Обвързани с производството плащания

3.27. Обвързаните с производството плащания играят много важна роля по отношение на защитата на уязвимите сектори и райони. Те могат да осигурят съществени целенасочени директни плащания и плащания на по-високо равнище за секторите с ниско заплащане като екстензивното животновъдство на говеждо от крави с бозаещи телета или овцевъдство, отглеждане на протеинови култури или животновъдство в планински райони, в които запазването на добитъка е от решаващо значение за равновесието на екосистемата. Вариантът за обвързани с производството плащания следва да остане като цяло ограничен, но следва да бъде на разположение, за да спомогне за предотвратяване на изоставянето на земята и за популяризиране и насърчаване на пасищното животновъдство ([16]).

Развитие на селските райони

3.28. ЕИСК подкрепя осемте широкообхватни интервенции на ЕС в областта на развитието на селските райони. Както беше изложено по-горе, ЕИСК възразява срещу всички предложени съкращения на финансирането по стълб II, тъй като засягат много държави членки непропорционално и пораждат съмнения относно интелигентното, устойчиво и конкурентоспособно развитие на селското стопанство.

3.29. ЕИСК счита, че в съответствие с настоящата ОСП следва да бъде предвидена разпоредба за специфични интервенции в областта на хуманното отношение към животните по линия на програмите за развитие на селските райони и че тези интервенции следва да се включат в някоя от широкообхватните интервенции.

3.30. С цел засилване на участието и използването от земеделските стопани ЕИСК предлага да се определи по-голям процент от плащанията за разходи по сделките или стимули.

3.31. ЕИСК счита, че поетите задължения в областта на околната среда и климата и други задължения, свързани с управлението, следва да се вземат предвид за периоди над седем години, при положение че финансирането за тези задължения е съответно гарантирано.

3.32. ЕИСК счита, че плащанията за райони с природни ограничения ([17]) следва да са задължителни в съответните райони, за да се предотврати изоставянето на земя в държавите членки. В допълнение мерките следва да включват мерки за минимална и максимална гъстота на животните и да посочват периода от време, през който животните следва да прекарат в паша. Плащанията за райони с природни ограничения следва да може да се считат за отговарящи на условията като част от разходите за околна среда по стълб II.

3.33. В съответствие с предложенията относно природните или други специфични за района ограничения е важно да се прилага принципът да не се налагат ограничения без компенсация. За да се променят практиките, е много важно компенсацията да се изчислява за пълна загуба и да се плащат съответни стимули.

3.34. ЕИСК приветства изготвянето на положителен, а не на отрицателен списък с инвестиционни предложения.

3.35. ЕИСК счита, че предложенията относно инструментите за управление на риска следва да са на доброволна основа, а не задължителни за държавите членки. По принцип ЕИСК счита, че най-добрата защита срещу нестабилността на доходите са стабилните директни плащания по стълб I и че те не следва да бъдат намалявани по никакъв начин чрез прехвърляне на средства към застрахователни схеми или взаимоспомагателни фондове. В допълнение ЕИСК предлага всяко финансиране за управление на риска да бъде съобразено с особеностите на сектора.

3.36. ЕИСК приветства новата гъвкавост и различните видове подпомагане по финансовите инструменти.

Резерв за кризисни ситуации

3.37. ЕИСК отчита необходимостта от ефективен и постоянен резерв за кризи с подходящи ресурси. ЕИСК предлага финансирането на резерва за кризи да се осигури от нова разходна позиция извън рамките на бюджета за ОСП, като по този начин няма да е възможно намаляване на директните плащания за земеделските стопани. Съгласно действащото законодателство за ОСП неизползваните средства от резерва за кризи от 2020 г. трябва да бъдат възстановени на земеделските стопани през 2021 г.

Обща организация на пазара

3.38. Законодателните предложения оставят общата организация на пазара (ООП) до голяма степен непроменена, включваща предпазни мерки за публична интервенция и частно складиране, както и извънредни мерки. Освен това ООП включва разпоредби във връзка с пазарните стандарти и правилата за сътрудничество на земеделските стопани. ЕИСК счита, че Комисията следва да обмисли възможността за укрепване на регулирането на пазарите за постигане на по-добри доходи.

([16]) Пътна карта на политиката за сектора за производство на овче месо в ЕС — Препоръки от Европейския форум на производителите на овче месо, председателстван от John Bryan.

([17]) Райони с природни или други специфични ограничения.

3.39. ЕИСК счита, че предложенията следва — като отчетат промяната на производствените разходи — да преразгледат и повторно да определят референтните цени и праговите нива за задействане на подпомагането на пазара в по-практичен план с оглед на предоставянето на по-реалистично и разумно подпомагане на пазара, когато е необходимо. Комисията следва да се съсредоточи върху инструментите за управление на пазара, като ограничи, по-специално, колебанията в цените на земеделските продукти, тъй като това представлява основният източник на доходи за земеделските стопани.

Плащания

3.40. ЕИСК предлага от 16 октомври всяка година авансовите плащания за директните плащания да бъдат увеличени на 80 % (към момента 50 %, но обикновено се позволяват 70 %), а по мерките за развитие на селските райони — на 90 % (към момента 75 %, но обикновено се позволяват 85 %).

Срокове

3.41. Сроковете за споразумението по МФР и новите предложения за ОСП са неясни, по-конкретно в контекста на следващите избори за ЕП. Предложението за реформа въвежда някои нови елементи, като например стратегическия план, който е основен елемент на реформата и който няма да бъде въведен лесно от националните администрации, както и нова структура на ОСП, която предвижда определени задължения за земеделските производители (нови по-строги предварителни условия, спазване на показателите на стратегическия план и др.), за които е необходим определен период от време, така че те да могат да бъдат приети и приложени от самите земеделски стопани. ЕИСК препоръчва да бъде постигнато своевременно споразумение за МФР преди изборите за Европейски парламент през май 2019 г., както и за бъдещето на ОСП, за да се осигури сигурност на земеделските стопани и селскостопанския сектор за планиране на бъдещето. Освен това е важно е въз основа на настоящата система за подпомагане предварително да се приеме подходящ преходен период за всеки период след 2020 г. преди влизането в сила на новите разпоредби.

Верига за доставки на храни

3.42. ЕИСК отново призовава за разработването на всеобхватна продоволствена политика в ЕС ([18]). По-специално ЕИСК приветства факта, че Комисията подчертава важната роля на ОСП по отношение на насърчаването на по-здравословно хранене и осигуряването на питателни хранителни продукти (плодове и зеленчуци) на гражданите на ЕС. Във връзка с това ще бъдат направени конкретни предложения и препоръки в текущо становище по собствена инициатива. ЕИСК приветства предложенията за укрепване на позицията на земеделските стопани във веригата за доставки на храни. По-голямата прозрачност на пазарните цени е от съществено значение на всяко равнище — от правата на потребителите до първичните производители. Освен това следва да се предоставят повече стимули и подкрепа за организациите на производителите.

Брюксел, 17 октомври 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

([18]) ОВ C 129, 11.4.2018 г., стр.18.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програма за околната среда и действията по климата (LIFE) и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1293/2013“

(COM(2018) 385 final — 2018/209 (COD)

(2019/C 62/36)

Главен докладчик: **Lutz RIBBE**

Консултация	Европейски парламент, 14.6.2018 г.
	Съвет, 2.7.2018 г.
Правно основание	Член 192, параграф 1 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Решение на Пленарната асамблея	22.5.2018 г.
Компетентна секция	„Земеделие, развитие на селските райони и околна среда“
Приемане от секцията	5.10.2018 г.
Дата на приемането на пленарна сесия	18.10.2018 г.
Пленарна сесия №	538
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	133/7/2

1. **Заключения и препоръки**

1.1. Природата и околната среда в ЕС се намират в сериозна криза. Според Европейския икономически и социален комитет (ЕИСК) програмата LIFE, на която са предоставени твърде малко ресурси, не е адекватен отговор и в настоящата екологична криза не може да постигне никаква съществена промяна. Обаче принципно ЕИСК приветства горещо продължаването на програмата.

1.2. Наред със значителното увеличаване на средствата по програма LIFE би била необходима много по-голяма съгласуваност на всички политики на ЕС. ЕИСК многократно е подлагал на критика липсата на съгласуваност между политиките, която се отразява неблагоприятно на природата и околната среда, но няма никаква промяна по този въпрос.

1.3. През последните десетилетия предпочитаният от Европейската комисия интеграционен подход на включване на политиката в областта на изменението на климата се доказа като неподходящ при финансирането на мерките за опазване на биологичното разнообразие. Поради това ЕИСК поддържа предложението си за разширяване на програмата LIFE и превръщането ѝ в инструмент за финансиране на мрежата „Натура 2000“.

1.4. През новия период на финансиране интеграционният подход може и евентуално да функционира за действията в областта на климата, тъй като най-малко 25 % от средствата на ЕС трябва да бъдат целево използвани за действия по климата.

1.5. По-специално ЕИСК приветства факта, че новата програма LIFE може да подпомага във финансово отношение приноси към развитието и прилагането на инициативи „отдолу-нагоре“ за иновативни, децентрализирани и устойчиви икономически концепции.

1.6. ЕИСК приветства факта, че новият Регламент за програмата LIFE е по-малко ограничителен и, наред с другото, позволява цялостно финансиране на проектите. В същото време той приветства и възможността за подкрепа на организации, които са важни за по-нататъшното развитие и осъществяването на европейската политика в областта на околната среда.

2. **Контекст**

2.1. Комисията представи идеите си за средносрочното финансово планиране за периода 2021—2027 г. С излизането на Обединеното кралство от ЕС и с определянето на нови приоритети то ще има значително въздействие върху досегашната политика на финансиране на ЕС и особено върху определени програмни области.

2.2. Така например досегашната структура на финансиране на многогодишната финансова рамка предвиждаше 58 различни програми, сега този брой се намалява на 37.

2.3. Програмата LIFE не е засегната от тези структурни промени, тя се запазва като самостоятелна програма със свой собствен бюджет и ще финансира разработването и прилагането на иновативни възможни решения за проблемите в областта на околната среда и климата като прехода към чиста енергия. В следващия бюджет на ЕС за програмата LIFE са определени 5,45 милиарда EUR.

3. **Общи бележки**

3.1. През изминалите години ЕИСК винаги е оценявал програмата LIFE като ценен елемент от европейската политика в областта на природата и околната среда и поради това приветства нейното запазване като самостоятелна програма през новия финансов период 2021—2027 г.

3.2. Като цяло ЕИСК отбелязва, че природата и околната среда в ЕС се намират в сериозна криза. Това, от една страна, се дължи на факта, че програмата на ЕС за финансиране в областта на природата и околната среда разполага с твърде малко средства. От друга страна, повод за критика е недостатъчната съгласуваност между различните секторни политики на ЕС. ЕИСК призовава настоятелно Комисията и Съвета да намерят решение за тези слабости, които вече многократно са били подлагани на критика от Комитета. В противен случай програмата LIFE, по която несъмнено се финансират много добри проекти, ще има само функция на алиби.

3.3. ЕИСК открива сериозно противоречие между определянето на политически приоритети под формата на изявления, стратегии, концепции и закони, от една страна, и разписването на тези така наречени политически приоритети в бюджета, от друга. Принципно бюджетът разкрива истината за действителните политически приоритети.

3.4. За последно ЕИСК взе отношение по програмата LIFE в становището си относно „Междинна оценка на програмата LIFE“ ([1]) и отправи различни предложения за нова структура, засягащи, наред с другото, задачите и финансовия пакет за програма LIFE, които за съжаление не са взети предвид в предложението за нов регламент.

Финансов пакет за програмата LIFE

3.5. Впечатляващото увеличение на финансовия пакет за програмата LIFE от 3,45 милиарда EUR (през финансовия период 2014—2020 г.) на 5,45 милиарда EUR (за целия период 2021—2027 г.) всъщност е относително с оглед на бюджетните кредити, предвидени за новата подпрограма „Преход към чиста енергия“. Трябва да се вземе под внимание също така фактът, че около 2,6 милиарда EUR — т.е. почти половината от сумата — представляват бюджетни кредити за поети задължения, които според настоящите планове биха могли да бъдат изразходвани едва след 2027 г.

3.6. За областта „Действия по климата“ през текущия програмен период са предвидени 864 милиона EUR, през новия период те ще бъдат 1,95 милиарда EUR, включително 1 милиард EUR за новата подпрограма „Преход към чиста енергия“, която понастоящем се финансира по програма „Хоризонт 2020“. Действителното увеличение за досегашната програмна област „Действия по климата“ със само около 100 милиона EUR (за общо 7 години!) е твърде ниско.

3.7. За областта „Околна среда и ресурсна ефективност“ през настоящия период на финансиране са определени 2,59 милиарда EUR, от които за биологично разнообразие са предвидени 1,15 милиарда EUR. По тази позиция за новия период на финансиране има съществено увеличение на 2,15 милиарда EUR (нарастване от почти 100 %), но това число трябва да бъде съотнесено към контекста.

3.8. Комисията правилно определя в съображение 14, че „една от основните причини за незадоволителното изпълнение на законодателството на Съюза за опазване на природата и на стратегията за биологичното разнообразие е липсата на подходящо финансиране“. В своя специален доклад относно „Натура 2000“ ([2]) Европейската сметна палата също отбеляза в частност недостатъчното финансиране за опазването на биологичното разнообразие.

([1]) ОВ C 173, 31.5.2017 г., стр. 7

([2]) Европейска сметна палата (2017 г.): Специален доклад № 1/2017 — „Необходими са повече усилия за осъществяване на пълния потенциал на мрежата „Натура 2000“.

3.9. Този проблем не се решава принципно с планираното увеличаване, точно обратното. ЕИСК разглежда с голяма загриженост крайно недостатъчното финансиране по-специално за мрежата „Натура 2000“, която е от решаващо значение за опазването на европейското биологично разнообразие. През новия финансов период 2021—2027 г. по преценка на Комитета това финансиране ще бъде намалено допълнително, тъй като средствата за програмата за развитие на селските райони, както и за регионално развитие се съкращават.

3.10. Комисията предлага вместо належащото според ЕИСК увеличаване на средствата по програма LIFE по-засилено прилагане на интеграционния подход, т.е. финансиране от други бюджетни редове. ЕИСК признава, че интеграционният подход може да функционира, когато има налични съответни целеви бюджетни кредити. Комитетът посочва в това отношение по-специално смекчаването на последиците от изменението на климата, което е свързано, наред с другото, с това, че Комисията предложи най-малко 25 % от бюджета на ЕС да бъде разходван за действия в областта на климата ([3]).

3.11. По отношение на опазването на биологичното разнообразие обаче интеграционният подход за финансирането на мрежата „Натура 2000“ преди всичко чрез фондовете на ЕС за регионално развитие, както и чрез втория стълб на общата селскостопанска политика трябва да се разглежда като неуспешен. Поради това Комитетът в своето становище относно „Междинна оценка на програмата LIFE“ ([4]) от 23 февруари 2017 г. се обяви за превръщането на програмата LIFE „в основен инструмент за финансиране на мрежата „Натура 2000“. Във връзка с това той препраща към това ([5]) и други становища по тази тема и отново се обявява за съответно целево увеличение на средствата по програмата LIFE. Друго предложение за постигане на амбициозните цели в областта на околната среда би могло да бъде, в случаи на нарушения неизплатените суми в рамките на ОСП да бъдат пренасочвани към мерки за опазване на биологичното разнообразие.

3.12. Ако като основа се вземат направените в Германия изчисления за финансирането, необходимо за изпълнение на мерките по „Натура 2000“, и те бъдат пренесени на равнището на ЕС-28, годишната (!) нужда от финансиране, която трябва да се предвиди, възлиза на 21 милиарда EUR ([6]). Ето защо увеличението на бюджета на програмата LIFE за биологично разнообразие/опазване на природата с 1 милиард EUR за седемгодишен период е само капка в морето.

3.13. Към това трябва да се добави и фактът, че голяма част от посочените по-горе разходи за мрежата „Натура 2000“ трябва да се изразходват за постоянно поддържане и управление на нейните повече от 27 000 обекта. Според новото предложение обаче програмата LIFE предлага малко възможности за финансиране на дългосрочната поддръжка на обекти от мрежата „Натура 2000“ и следователно противно на посочената в съображение 14 необходимост според ЕИСК няма да може да допринесе достатъчно за преодоляване на кризата с биологичното разнообразие в ЕС.

3.14. В това отношение ЕИСК изразява своето дълбоко разочарование, че предложението му не беше прието. Наистина в своето предложение за регламент Комисията заявява, че в рамките на оценката на въздействието е разгледан начинът, по който програмата LIFE „би могла да играе по-голяма роля за изпълнението на политиката на Съюза за опазване на природата и биологичното разнообразие. […] Вариантът за голям фонд със споделено управление […] е счетен за неефективен“, но не става ясно за ЕИСК как ще бъде решен въпросът с драстичния недостиг на финансиране за мрежата „Натура 2000“. Впрочем ЕИСК никога не е отправял искане за фонд със споделено управление, тъй като такъв фонд всъщност едва ли може да се управлява ефективно. Комитетът по-скоро препоръча, програмата LIFE (като европейски инструмент за финансиране в областта на околната среда) да бъде преобразувана изцяло и от нея да се финансират задълженията на ЕС, произтичащи от прилагането на съответните директиви за опазване на природата.

3.15. Освен това в съображение 18 се посочва, че по програма LIFE в бъдеще трябва да се финансират и проекти, които допринасят за прилагането на Рамковата директива за водите (2000/60/ЕО). Принципно ЕИСК приветства това, но посочва, че без допълнително увеличение на бюджетните кредити това ще доведе до още по-голям недостиг на финансиране за другите важни части на програмата. ЕИСК изразява същата резерва и по отношение на споменатото в съображение 19 финансиране на проекти за изпълнение на Рамковата директива за морска стратегия (2008/56/ЕО).

3.16. За ЕИСК е учудващо, че внесеният за разглеждане регламент за програма LIFE засяга ориентираната към бъдещето концепция за „екологосъобразна инфраструктура“ само на едно място и то само мимоходом. Тъй като в многогодишната финансова рамка за периода 2021—2027 г. не е намерила място програмата TEN-G за финансиране на „екологосъобразна инфраструктура“, предложена в съобщението на Комисията ([7]) от 6 май 2013 г., ЕИСК предлага програмата LIFE да получи значително увеличение на средствата и изрично да финансира проекти за екологосъобразна инфраструктура.

([3]) ЕИСК счита, че този процент е много нисък, и поиска той да стане 40 % (Становище на ЕИСК относно „Европейски пакт за финансиране на борбата с изменението на климата“) (вж. страница 8 от настоящия брой на Официален вестник).

([4]) ОВ C 173, 31.5.2017 г., стр. 7

([5]) Вж. становището на ЕИСК NAT/681 относно „Политиката на ЕС в областта на биологичното разнообразие“ (ОВ C 487, 28.12.2016 г., стр.14).

([6]) Вж. становище на ЕИСК (ОВ C 129, 11.4.2018 г., стр. 90).

([7]) COM(2013) 249 final.

3.17. Още отсега става ясно, че договорените цели в областта на биологичното разнообразие за 2020 г. няма да бъдат постигнати. Ако през финансовия период 2021—2027 г. има още по-малко средства на разположение, е налице опасност самият ЕС да не може да отбележи никакво съществено подобрение до 2030 г. Тази сериозна криза в областта на биологичното разнообразие налага значително увеличение на средствата по програма LIFE. Поради това ЕИСК отправя искане до Съвета и Европейския парламент да обсъдят формулираните от него идеи при по-нататъшния дебат относно средносрочното финансово планиране и да ги вземат предвид.

4. **Конкретни бележки**

4.1. В своята обосновка към предложението за регламент Комисията подчертава неколкократно малкия мащаб на подкрепените проекти, което отличава програмата LIFE например от програмата „Хоризонт Европа“. Посочва се, че програмата LIFE „помага на гражданите да предприемат действия във връзка с климата и в полза на своите общности“. Именно този подход за подпомагане „отдолу нагоре“, инициирано от заинтересовани лица от гражданското общество, според ЕИСК е от изключително значение и заслужава подкрепа.

4.2. В това отношение обаче трябва да се надхвърли изложеното от Комисията в съображения 8 и 10. Със сигурност трябва да се разглежда като положително финансирането на проекти, които улесняват „внедряването на вече налични технологии“, но ролята на „гражданите“ далеч надхвърля прилагането на развитите практики.

4.3. В крайна сметка, не само споменатият в предложението за регламент Европейски съвет по иновации, както посочва Комисията, може „да окаже подкрепа за разширяване и търговска реализация на нови и революционни идеи“.

4.4. Това могат да направят и МСП, малки и по-големи инициативни групи организирани граждани, синдикални организации, частни лица или общности. И те вече разработват (донякъде доста обикновени) идеи, практики или иновативни, адаптирани технологии, до които досега не са достигнали или не искат да достигнат в някаква степен нито политиката/управлението, нито традиционните стопански организации.

4.5. Програмата LIFE следва да допринася именно с предоставяне на финансиране за тази задача, доколкото тъкмо тези нетрадиционни структури често имат трудности при намирането на подкрепа за своите иновации.

4.6. Нека да поясним това с два примера, които може да са подходящи за новата подпрограма „Преход към чиста енергия“:

4.6.1. Известно е, че изграждането на инфраструктура за зареждане на електрически автомобили е важна задача, която и политиката трябва да си постави. Граждански инициативи започват да обмислят начини например за пряко, децентрализирано използване на електроенергията, произведена в съвместно управлявани вятърни турбини, за захранване на съвместно експлоатирани станция за зареждане или на частна станция за зареждане в собствената къща, квартал или на работното място. Това, което междувременно вече се наблюдава на много места при „соларните бензиностанции“ (т.е. зарядни устройства за автомобили, оборудвани с фотоволтаични системи), би могло да се пренесе и по отношение на вятърните турбини. Това би създало изцяло нови възможности за участие на субекти от гражданското общество, които биха били от значение както за развитието на регионалната икономика, така и за приемането на новата захранваща инфраструктура, която трябва да бъде изградена ([8]). По този начин може да се превърне в реалност и искането на ЕС гражданите да имат централно място в прехода към чиста енергия. Такива нови идейни подходи обаче като правило не се развиват от традиционните субекти в областта на енергоснабдяването. За това е нужна първоначална подкрепа, особено с оглед на факта, че много често се налага изясняване на правните рамкови условия и техническите подробности. Програмата LIFE следва да подкрепя непременно такива иновации, които още дори не са „продаваеми на пазара“.

4.6.2. Същото се отнася и за иновативен подход, който е разработен в град Лапи, област Подляше, Полша, но не може да бъде осъществен, тъй като просто е било невъзможно да се намери финансиране за необходимите задълбочени проучвания. Градът, подобно на много общини в средно- и източноевропейските държави, е засегнат от голямо замърсяване от емисии от изгаряните въглища в малката комунална топлофикационна система. Изчисленията показват, че замяната на въглищата с възобновяем енергиен източник (като напр. биомаса) или енергиен източник с ниски емисии като газ ще доведе до по-високи цени за потребителите, което не може да се прокара в обществото. По-скоро изграждането и експлоатацията на комунална вятърна турбина и трансформирането посредством термопомпи на произведената електроенергия в топлинна енергия като подход вероятно би могло да доведе до по-ниски цени на топлинната енергия. Но общината не разполага със средства за необходимите предварителни технически и правни проучвания, които са наложителни за осъществяването на такъв пилотен проект, а досега няма подкрепа и от други места.

([8]) Становище на ЕИСК относно „Последиците от нова, декарбонизирана, децентрализирана и цифровизирана структура за енергийни доставки за заетостта и регионалните икономики“ (ОВ C 367, 10.10.2018 г., стр. 1)

4.7. Поради това ЕИСК приветства факта, че с подпрограмата „Преход към чиста енергия“, която трябва да включва почти 20 % или 1 милиард EUR от общия бюджет от 5,45 милиарда EUR за периода 2021—2027 г., се определя нов приоритет в областта на „Действия по климата“ на програмата LIFE.

4.8. ЕИСК счита, че за програмата LIFE е необходимо да се избере възможно най-опростена процедура за кандидатстване и изпълнение. Комитетът приветства факта, че Комисията винаги се стреми да намали допълнително административната тежест при представянето и осъществяването на проектите.

4.9. Новият регламент за програмата LIFE съдържа много по-малко ограничения от действащата в момента програма и така предоставя значително по-голяма гъвкавост при подбора и финансирането на проекти. Това според оценката на ЕИСК ще доведе до значително по-ефективно използване на средствата.

4.10. Добрите и иновативните проекти не следва да бъдат отхвърляни само защото кандидатите евентуално не разполагат с достатъчно съфинансиране. ЕИСК отбелязва като положителен факта, че в новия регламент за програмата LIFE вече не се съдържа член, който изключва пълното финансиране на проекти (вж. член 20 от стария регламент).

4.11. ЕИСК приветства също така факта, че програмата LIFE се развива постоянно и че занапред ще се подчертава катализиращата роля на програмата и съответно на финансираните по нея проекти. Неясно обаче според ЕИСК е как конкретно ще възниква тази каталитична функция.

4.12. Според представите на ЕИСК Комисията избира определен процент от подкрепените проекти, които изглеждат особено иновативни, и предлага на партньорите по тях в по-малък последващ проект да опишат по-подробно обстоятелствата, довели до успеха или неуспеха на проекта. Много иновативни идеи (вж. параграф 3.8) днес се провалят например поради бюрократични задължения или поради липсваща или възпираща правна рамка. За да се извлекат поуки и изводи за политиката от подкрепените по програма LIFE проекти, е важно да се познават точно факторите, довели до успех или неуспех.

4.13. В съображение 17 се посочва, че обществеността е много добре осведомена за замърсяването на въздуха, а гражданите очакват от „органите да предприемат действия“. Това е така и програмата LIFE в бъдеще може да дава принос и в това отношение, като съответните ценни сведения, получени в резултат от проектите, се използват при провеждането на политиката на практика.

4.14. Това, което програмата LIFE не може и не трябва да прави обаче, е да се превръща в своеобразно оправдание за бездействието на органите. Контролът върху замърсяването на въздуха можеше да се подобри съществено, ако например а) вече приетите пределни стойности се спазваха последователно, б) обещаната интернализация на външните разходи се изпълняваше последователно и в) субсидиите с вреден ефект върху околната среда бяха отменени, както се обещава от години.

4.15. Поради това в съображение 27 с право се засягат и аспектите, свързани с прилагането на законодателството, включително процедурите на мониторинг и издаване на разрешения, качеството на екологичните инспекции и механизмите за правоприлагане. С оглед на техния принос към постигането на тези цели на Мрежата на Европейския съюз за прилагане и спазване на правото в областта на околната среда (IMPEL), Европейската мрежа на прокурорите за околната среда (ENPE) и Форума на съдиите от Европейския съюз за околната среда (EUFJE) съгласно член 12 от предложението „е целесъобразно да се разреши отпускането на безвъзмездни средства […] без покана за представяне на предложения“, т.е. да получават институционална подкрепа. ЕИСК приветства подобна подкрепа и подчертава, че е важно и други съществени заинтересовани лица от обществеността, които могат да допринасят за напредъка на политиката на ЕС в областта на околната среда, да могат да бъдат подкрепяни по относително небюрократичен начин, както това е предвидено в член 10, параграф 5 от предложението.

Брюксел, 18 октомври 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Решение № 1313/2013/ЕС относно Механизъм за гражданска защита на Съюза“

(COM(2017) 772 final — 2017/0309 (COD)

(2019/C 62/37)

Докладчик: **Dimitris DIMITRIADIS (EL — I гр.)**

Консултация	Европейска комисия, 18.6.2018 г.
Правно основание	Член 196 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Решение на Бюрото	26.6.2018 г.
Компетентна секция	„Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“
Приемане от секцията	5.10.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	18.10.2018 г.
Пленарна сесия №	538
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	205/2/1

1. **Заключения и препоръки**

Заключения

1.1. В светлината на новите и непрекъснато променящи се условия в резултат на явленията, свързани с изменението на климата, които оказват драстично въздействие върху човешката дейност и живот, ЕИСК призовава европейските институции към нови мерки и политики.

1.2. Справянето с тези явления изисква повишена бдителност и солидарност при разработването не само на планове, но и на практически решения. Стъпка в тази посока е предложеният преразгледан европейски Механизъм за гражданска защита rescEU, който за първи път включва европейски ресурси за гасене на горски пожари от въздуха, средства за издирване и спасяване в градска среда, полеви болници и спешни медицински екипи.

1.3. ЕИСК счита за важно това, че наред с описаните по-горе четири способности, се предвижда Комисията да може да определя посредством делегиране допълнителни способности за rescEU, което осигурява необходимата гъвкавост.

1.4. ЕИСК счита, че концепцията за европейска солидарност е взета предвид в съобщението, но отбелязва, че това не променя отговорностите и задълженията на държавите членки.

1.5. С въвеждането на новия Механизъм за гражданска защита ЕС като цяло и всяка държава членка поотделно ще се ползват съвместно от капацитета на механизъм, разполагащ както със собствени ресурси, така и с ресурси, към които ще допринасят държавите членки.

1.6. ЕИСК счита, че изготвяйки това предложение Комисията си е дала сметка не само, че е необходимо координирано разпространение на информацията, но и че за да се оползотвори това знание, то трябва да се предоставя систематизирано на заинтересованите страни.

1.7. Огрмотяването и подготвеността на населението трябва да бъдат основен елемент от прилагането на обща европейска политика в сътрудничество както с държавите членки, така и с държавите извън ЕС, които участват в съвместни дейности, с активното сътрудничество на регионалните и местните власти.

1.8. Гражданската защита е отговорност на всички и на всеки един поотделно. Не само личната отговорност обаче ще подобри реакцията в отговор на предизвикателствата — необходими са и колективни усилия и общо разбиране. За тази цел гражданското общество, неправителствените организации, доброволците и независимите структури трябва да се мобилизират и да участват не само в изготвянето на планове за действие за извънредни ситуации в резултат на природни бедствия, но и в тяхното изпълнение.

1.9. С колективни усилия бизнес секторът и работещите в него могат да спомогнат за адаптирането към или дори за обръщането на неблагоприятните последици от изменението на климата, както и да допринесат за ограничаване на оказваното от природните бедствия въздействие или на причините за предизвиканите от човека бедствия (напр. що се отнася до емисиите на газове и частици).

1.10. Съвременните новаторски технологии и цифровите инструменти („интернет на нещата“) трябва да се поставят в услуга на субектите, които управляват цикъла на гражданската защита на всяко равнище. Ако се използват правилно, инструментите, които се разработват — било то в областта на превенцията, контрола, предоставянето на насоки и/или информирането на заинтересованите страни в този сектор — са достатъчни за предотвратяване на риска.

1.11. ЕИСК счита, че предлаганият от Комисията механизъм rescEU може:

а) да отправи силно послание за европейска солидарност към европейските граждани във време, в което ЕС изпитва огромна нужда от такава солидарност;

б) да насърчи сътрудничеството на държавите в процес на присъединяване към ЕС, както и изграждането на съответната култура на солидарност, която трябва да направлява държавите — членки на ЕС;

в) да помогне на страните, които си сътрудничат в рамките на европейските институции, да навлязат в чувствителни и важни сектори, като повиши разбирането им за това какво означава на практика един съюз от държави, какъвто е ЕС, извън обичайните сфери, които обикновено се обсъждат;

г) да засили регионалното сътрудничество с двустранни споразумения и да спомогне за намаляване на напрежението в политически чувствителни райони, както беше демонстрирано неведнъж в миналото, когато се предприемаха съвместни действия в отговор на мащабни природни бедствия.

1.12. ЕИСК отбелязва, че освен предоставените от Комисията данни за интензитета на природните явления и бедствия до 2017 г., лятото на настоящата година демонстрира необходимостта от преразглеждане и допълване на съществуващата рамка на Механизма за гражданска защита на ЕС. Пожарите, горещините и наводненията, чийто интензитет беше безпрецедентен на цялата територия на ЕС (дори в райони, за които досега се считаше, че не могат да бъдат засегнати от такъв вид бедствия) и е свързан с изменението на климата, както и силните земетресения с висока честота на повторяемост, които не могат да се предвидят и предизвикват огромни бедствия и щети, демонстрират необходимостта от инициативи като предлаганата от Комисията rescEU.

1.13. ЕИСК счита, че през следващите години ще трябва все повече да се прилага цялостен подход по въпросите на гражданската защита, който да включва политики за намеса на всички нива на човешката дейност. ЕИСК отбелязва непосредствената необходимост от приемане на по-широка политическа и регулаторна рамка за гражданската защита в ЕС.

Препоръки

1.14. ЕИСК е запознат с проблемите и ангажиментите на Комисията, които произтичат от действащото европейско (предимно първично) законодателство, но счита, че трябва да се положат максимални усилия за това държавите членки да възприемат идеята за общ подход по въпросите на гражданската защита, особено в областта на превенцията, реагирането и преодоляването на последствията.

1.15. Доброволното, но същевременно подпомагано с финансиране изготвяне на национални проучвания за оценка на риска и планове за действие за превенция и реагиране на местно, регионално и национално равнище следва да бъде стимул за държавите членки да извлекат максимални ползи от rescEU.

1.16. В сътрудничество с държавите членки, Комисията трябва да изготви основни принципи и насоки за промяна на националните законодателства, така че да се изгради обща, съвременна и съвместима европейска законодателна рамка по въпроси като ранното предупреждение, доброволчеството и институционализираното му участие на всички равнища от цикъла на гражданската защита, ангажимента за заделяне на процент от бюджета на държавите членки за превантивни действия и др.

1.17. ЕИСК счита, че създаването на общи административни процедури в държавите членки ще осигури съответния „общ език“, ще увеличи максимално ползите от новия механизъм rescEU и ще гарантира необходимата гъвкавост и ефективност за пълноценното им оползотворяване, особено при операциите при извънредни ситуации.

1.18. ЕИСК счита, че следва да се оползотворят инструменти като европейските групи за териториално сътрудничество (ЕГТС), за да се подсигурят трансгранични общи действия на държавите членки и в областта на гражданската защита.

1.19. ЕИСК смята, че следва да се разработи инициатива, чрез която иновативните и стартиращите предприятия да бъдат стимулирани да се подобряват, да се развиват и/или да създават нови високотехнологични инструменти в областта на превенцията и реагирането, като например системи за прогнозиране, предупреждение и противодействие.

1.20. Горските пожари са пример за необходимостта да се разработят такива системи, като същевременно се използва европейската промишленост в сфери като въздухоплаването, информационните технологии, автомобилостроенето, производството на пожарогасителни системи и др.

1.21. ЕИСК счита, че Комисията трябва да включи активно научноизследователската общност в дискусиите за това кои са най-подходящите действия на различните етапи от цикъла на гражданската защита.

1.22. За да се осигури обмен на най-добри практики и разпространение на информация за новите технологични възможности, би било полезно да се стартира инициатива за създаване на ежегоден европейски форум, евентуално под егидата на ЕИСК, с участието на научната общност и политическите ръководства, отговарящи за гражданската защита.

1.23. Комисията следва да препоръча на държавите членки набор от най-добри практики, особено в областта на преодоляването на последствията и превенцията, като въведе модели, които да гарантират жизнеспособността и устойчивостта.

1.24. ЕИСК счита доброволческото движение — както и гражданското общество — за една от основните движещи сили на механизмите за гражданска защита. Затова счита за необходимо да се предвидят мерки за паралелното им укрепване с ресурси и оборудване на европейски равнище и за институционалното им интегриране в новия механизъм rescEU.

1.25. Възможността да се гарантира включването на работещите, по тяхно желание, в доброволчески групи, със съответните разпоредби за гарантиране на основните им права, като застраховане и задължителен отпуск от работа, когато участват в операции за гражданска защита по места, може би трябва да бъде обсъдена в институциите на ЕС, за да се създаде единна рамка в областта на реагирането.

1.26. Би било полезно да се създаде обща европейска система за сертифициране на доброволческите групи за гражданска защита и на използваните от тях средства, съчетана с подходящи обучения на местно, регионално, национално и/или европейски равнище.

1.27. ЕИСК напомня на Комисията, че европейските структурни и инвестиционни фондове следва да разполагат с необходимата гъвкавост, за да финансират възстановителните и ремонтни работи след природни бедствия; същевременно изтъква, че те следва да бъдат съчетани с проучвания, които да подкрепят устойчивото протичане на тези дейности, както и връщането към нормалното ежедневие в засегнатите райони, особено в селските, за да се избегне тяхното обезлюдяване.

1.28. Би било полезно, доколкото е възможно, „способностите“, които ще се закупуват или вземат под наем в рамките на новия механизъм rescEU, да съчетават множество възможности, за да се постигне възможно най-добра възвръщаемост на инвестицията. Така например въздухоплавателните средства биха могли да се използват комбинирано за гасене на горски пожари, издирване и спасяване, наблюдение на границите при трансгранични бедствия и, естествено, за превантивни действия.

1.29. Предвижданото на възможност за комбинирано използване на способностите, обхващащо сферите на сигурността (*safety*) и защитата (*security*) е евентуално решение, което не само ще спести средства, но и ще допринесе за разгръщането на интегрирани оперативни дейности на ЕС и за постигането на целта на допълващите действия.

1.30. Разпределението на способностите, които се предвижда да се създадат в рамките на rescEU, следва да бъде предмет на отделен анализ, който не само да вземе предвид географските, геоложките и икономическите фактори, но преди всичко да се основава — в зависимост от риска — на възможностите за бързо реагиране и обезпечаване на регионите на ЕС за всеки отделен риск.

1.31. ЕИСК предлага при всички случаи или поне тогава, когато се задейства и намесва европейският механизъм, да се въведе задължението компетентната държава членка или регион да състави досие за бедствието, за да се „изгради“ ноу-хау и да се подобрят оперативните практики в бъдеще, и така да се създаде общоевропейска база данни. Комисията би могла да изготви модел за такова досие. Предлага се също така да се установят показатели за измерване на времето, необходимо за реагиране, и на реалното въздействие на rescEU.

1.32. ЕИСК гледа положително на възможността разпоредбите за планиране във връзка с оценката и управлението на риска да се превърнат в задължително условие в рамките на политиката на сближаване и Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони. Все пак отбелязва, че преди това следва да се проведе мащабна информационна кампания, за да не се наруши производственият процес.

1.33. ЕИСК счита, че е необходимо засилено участие на държавите членки в Европейския резерв за гражданска защита. Предвидените подготвителни мерки, които ще предприемат държавите членки с оглед на това участие, обаче следва да включват и инвестиции в допълнително оборудване, от една страна за да не се допусне те да бъдат отслабени, а от друга — за да се засили оперативният капацитет на Съюза като цяло.

1.34. ЕИСК счита за нужно да напомни, че във връзка с преодоляването на последствията от всякакъв вид бедствия следва да се обърне специално внимание на сектора на малките и средните предприятия, който е основен двигател на ежедневната икономическа и социална дейност.

2. **Общи бележки (контекст)**

2.1. Механизмът за гражданска защита на Съюза предоставя рамка за сътрудничество и оказване на помощ при възникване на сериозни извънредни ситуации във и извън ЕС. Законодателната рамка беше създадена с Решение 2001/792/ЕО, Евратом на Съвета за създаване на механизъм на Общността за поощряване на засиленото сътрудничество в рамките на спасителните операции в областта на гражданската защита.

2.2. Впоследствие първоначалното решение беше изменено последователно с Решение 2007/779/ЕО, Евратом на Съвета за създаване на общностен механизъм за гражданска защита (преработен вариант) и Решение № 1313/2013/ЕС на Европейския парламент и на Съвета относно Механизъм за гражданска защита на Съюза.

2.3. Понастоящем в механизма участват 28-те държави — членки на ЕС, и страните от ЕИП (Норвегия и Исландия), както и Черна гора, Сърбия, бивша югославска република Македония и Турция. ЕИСК счита, че би било особено полезно в механизма да бъдат включени и други държави, за да се повишат неговата гъвкавост и бързина на реагиране и да се осигури по-ефективно използване на средствата.

2.4. На 23 ноември 2017 г. Комисията прие предложение, придружено от съобщение, за изменение на законодателната рамка на Механизма за гражданска защита на Съюза. Предложението на Комисията, което се основава на поуките от натрупания опит, цели по-конкретно:

а) създаване на целеви резерв от капацитет (средства) на ЕС в областта на гражданската защита;

б) по-бързо разполагане на помощ и намаляване на бюрократичните пречки;

в) прилагане на допълнителни мерки в областта на превенцията и подготвеността.

2.5. Основният финансов инструмент до този момент е фонд „Солидарност“ на Европейския съюз, който беше създаден през 2002 г. (с Регламент (ЕО) № 2012/2002).

2.6. ЕИСК вече е заемал позиция по въпросите на гражданската защита, природните бедствия и фонд „Солидарност“ със становищата си NAT/314/2006 ([1]), NAT/375/2008 ([2]), NAT/438/2009 ([3]), ECO/355/2013 ([4]) и ECO/426/2017 ([5]).

([1]) ОВ C 139, 11.5.2001 г., стр. 27.
([2]) Становище на ЕИСК относно „Усъвършенстване на механизма на Общността за гражданска защита — противодействие на природни бедствия“ (ОВ C 204, 9.8.2008 г., стр. 66).
([3]) Становище на ЕИСК относно „Подход на Общността за превенция на природни и причинени от човека бедствия“ (ОВ C 318, 23.12.2009 г., стр. 97).
([4]) Становище на ЕИСК относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 2012/2002 на Съвета за създаване на фонд „Солидарност“ на Европейския съюз“ (ОВ C 170, 5.6.2014 г., стр. 45).
([5]) Становище на ЕИСК относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 1303/2013 по отношение на специфичните мерки за предоставяне на допълнителна помощ на държавите членки, засегнати от природни бедствия“ (ОВ C 173, 31.5.2017 г., стр. 38).

2.7. Функционирането на Механизма за гражданска защита понастоящем се поддържа главно от: Координационния център за реагиране при извънредни ситуации (ERCC) в Брюксел, Общата система за комуникация и информация при извънредни ситуации (CECIS), екипите за интервенция, модулите за гражданска защита и екипите за осигуряване на техническа помощ, с предоставените им ресурси, както и програмата за обучение и програмата за обмен на експерти.

3. **Актуално състояние на механизма**

3.1. С Договора от Лисабон бяха създадени нови области на компетентност, в които ЕС може да предприема действия. В областта на гражданската защита новите правомощия са главно за подкрепа.

3.2. Наред с останалото, Договорът от Лисабон има за цел да подобри капацитета на ЕС за справяне с природни или причинени от човека бедствия. Затова член 196 от Договора дава възможност на ЕС да предприема мерки за превенция на рисковете, подготовка на структурите за гражданска защита, намеса в случай на природни или причинени от човека бедствия, оперативно сътрудничество между националните служби за защита и съгласуваност на действията, предприемани на международно равнище.

3.3. Освен това горепосочените разпоредби относно гражданската защита са свързани и с клаузата за солидарност в член 222 от Договора. Тази клауза дава възможност на ЕС да оказва съдействие на държавите членки, които са били обект на терористична атака или са били засегнати от природно или причинено от човека бедствие.

3.4. Факт е, че последиците от екстремните метеорологични условия вследствие на изменението на климата засегнаха и Европа. ЕИСК е съгласен с Комисията и Европейския парламент, че 2017 г. и 2018 г. бяха възлови за Европа от гледна точка на природните бедствия. Щетите се изразяват в загубата на човешки животи, огромни горски площи, имущество и инфраструктура. Земеделската, горскостопанската, търговската и промишлената дейност понесоха тежки удари; безпокойство буди и разпространението на явления като горските пожари в северните региони, които доскоро не се смятаха за застрашени, поне от този вид риск.

3.5. ЕИСК счита, че при новосъздадените условия съществуващият европейски Механизъм за гражданска защита е изчерпал капацитета си, тъй като често се оказва безсилен, бавен и неефективен, особено ако в определен период от време възникнат природни бедствия в различни региони. Сериозен недостатък са и твърде ограничените ресурси, които покриват само разходите за транспорт, без оперативните и други разходи, които са много по-големи.

3.6. Същевременно ежедневно се демонстрира фактът, че държавите членки не могат сами да се справят с големи бедствия, а разходите за закупуване или наем на цялото необходимо оперативно оборудване от всяка една държава поотделно са непосилно високи, поради което са необходими действия на европейско равнище.

3.7. Така например разходите за закупуване на модерен и ефикасен самолет за гасене на пожари от типа Canadair (който се използва широко от държавите членки) възлизат на близо 30 млн. евро; същевременно производството му е преустановено и дори ако получи нови поръчки, фирмата производител може да доставя не повече от един или два самолета годишно.

3.8. В същото време и въпреки съществуващата възможност механизмът да се задейства за набиране на средства тогава, когато държава членка е заплашена от голямо бедствие, много често останалите държави членки не са в състояние да окажат каквато и да било помощ или поради очевидна липса на средства, или поради факта, че обстоятелствата в малкото страни, които разполагат с такива средства, не им позволяват да предприемат оперативни дейности в друга държава членка.

3.9. Сегашните възможности на Механизма за гражданска защита в много случаи обезсилват горепосочените разпоредби на член 222 от Договора от Лисабон, тъй като **средствата са ограничени, бюрокрацията възпрепятства бързата реакция, а взаимосвързаността на равнище знания и обмен на най-добри практики продължава да бъде само на теория.**

4. **Общи бележки по предложението на Комисията**

4.1. ЕИСК отново изтъква необходимостта от подобрение, изменение и трансформиране на европейския Механизъм за гражданска защита в интегрирана европейска система, която да е съсредоточена върху управлението на бедствия и да се стреми да обхване целия цикъл на гражданска защита, от превенцията до преодоляването на последствията.

4.2. С предложението за укрепване на системата за управление на бедствия (rescEU) ЕС и държавите членки могат да покажат — както на теория, така и на практика — човешкото си лице, а също и единството и солидарността, залегнали като основни принципи в учредителните договори и в произтичащите от тях споразумения, в момент, в който е нужно връщане към европейските корени.

4.3. Следва да се отбележи, че до момента реално няма сериозни европейски стимули за лансирането на силни предложения и съюзи за борба с природните бедствия, а доброволческите усилия обикновено се оказват безрезултатни и неефективни. Изключително важно е да се провеждат по-често съвместни учения между страните, изправени пред общи рискове и с общи граници, в които да участват и да се обучават доброволци, като същевременно се предоставят стимули на обществата (като изключване или намаляване на участието в други дейности, напр. службата в резерва), за да се увеличи броят на доброволците.

4.4. ЕИСК подкрепя укрепването на механизмите за превенция и готовност, придружено от повишаване на устойчивостта на инфраструктурата и екосистемите. Освен че ще намалят загубата на човешки живот и ще защитят обществата, непосредствените икономически ползи, произтичащи от намаляването на нуждите от ответни мерки, ще осигурят по-висока защита на дейностите в областта на селскостопанското производство и ще ограничат рисковете от бедствия като пожари и наводнения, които нанасят тежки загуби на първичния сектор.

4.5. Комисията признава, че рисковете с природен (наводнения, пожари, земетресения и т.н.) и антропогенен произход (технологични аварии, терористични атаки и т.н.) са нововъзникващи и променливи, което съответства напълно на характера на рисковете в съвременната епоха и на мултиплициращата роля, която играе изменението на климата. Въведеното понятие за „устойчивост“ по отношение на управлението на рисковете от бедствия отразява начина, по който трябва да се извършва всяка икономическа дейност, особено в областта на инфраструктурата. При оценката и укрепването на устойчивостта на инфраструктурата трябва да използват най-модерните цифрови средства и най-иновативните технологии.

4.6. Оформилата се концепция за укрепване на капацитета за превенция, готовност, реагиране и преодоляване на последиците от бедствията за първи път поставя акцент върху основните стълбове на подкрепата за целта за устойчиво развитие. ЕИСК е съгласен с представената пълна картина на целия цикъл на гражданската защита като начин да се изтъкне необходимостта от социални, икономически и екологични мерки. Този цялостен подход гарантира участието на целия спектър от компетентни органи в цикъла и разпространението/предаването на ноу-хау и практики. Този подход ще постигне успех с помощта на съвместни програми и учения/обучения с участието на групи държави, които са изложени на рискове със сходни характеристики.

4.7. Механизмът се вписва в контекста на програмата 20/20 на ООН и на световната стратегия за управление на рисковете от бедствия, формулирана в рамката от Сендай (Рамкова програма от Сендай за намаляване на риска от бедствия), и по-конкретно в приоритет 1 за разбиране на рисковете от бедствия.

4.8. ЕИСК е съгласен с общия принцип на създаване на мрежа за знание и обучение, както е описано от Комисията. Отбелязва обаче необходимостта от институционално участие на научната/академичната общност и от включване на изследователски дейности (проекти и проучвания) с цел да се очертаят и оценят вероятните рискове и съответната степен на уязвимост и излагане на риск на обществата. Необходимо е да се осигури сътрудничеството на частната инициатива и предприятията, както и на гражданското общество, не само заради натрупаните от тях знания и опит, но и с оглед на по-лесното и бързо мобилизиране на обществените структури на местно равнище в случай на бедствие. Ограмотяването и информирането на гражданите за всички рискове, пред които са изправени, се считат за важен приоритет.

4.9. ЕИСК подкрепя предложеното от Комисията развитие на специфични способности в рамките на rescEU, както следва: резервни ресурси от самолети за гасене на пожари, изпомпване с голям капацитет, издирване и спасяване в градска среда, както и оперативния капацитет, който ще бъде развит в сектора на общественото здравеопазване със създаването на полеви болници и екипи за спешна медицинска помощ, както е посочено в параграф 2, раздел 3.1 от съобщението. ЕИСК счита за необходимо да се гарантира, че тези средства са оперативно съвместими и могат да се използват гъвкаво, за да се постигнат икономии от мащаба с оглед на устойчивото развитие. Така например би могло да се помисли за закупуване на летателни средства, които да се използват едновременно за: а) гасене на пожари от въздуха; б) въздушно наблюдение и патрулиране с

цел ранно предупреждение; в) издирване и спасяване; г) евакуация на пострадали от труднодостъпни или отдалечени островни райони. Така тези летателни средства ще се използват ефективно през цялата година, което ще доведе до по-бързото им изплащане и рентабилизация.

4.10. ЕИСК предлага да се създадат регионални структури в региони, изложени на висок риск, за да се осигури по-бърза реакция. Необходимо е също така да се укрепят местните общности, като им се предоставят средства за първа реакция, и да се създадат местни обучени екипи, които да разполагат със системи за ранно предупреждение. Абсолютно необходимо е и да се изготвят и предоставят на разположение сертифицирани ръководства със съответните насоки.

4.11. ЕИСК е съгласен с разширяването на областите, в които ще се финансират мерки за гражданска защита в държавите членки, като например адаптиране и преодоляване на последствията, както и с увеличаването на процента на съфинансиране в транспортния сектор. Така например, ако земетресение предизвика мащабно бедствие, е напълно оправдано да се използва съфинансиране от ЕС и държавите членки за транспорт, издигане на подслони за временно настаняване и обособяване на подходящо пространство със съответната инфраструктура и комунални съоръжения (електричество, водоснабдяване, комуникации, канализация), за да се възстанови по-бързо социалната и икономическата дейност и да се съхрани социалната сплотеност.

4.12. ЕИСК не е против включването на оперативните разходи в рамките на съфинансирането, но отбелязва, че трябва да се предвиди обективен механизъм за оценяване, най-вече за оценка на свързаните с това разходи, за да се гарантира подходящо използване на ресурсите. Счита също така, че трябва да се използват всички алтернативни източници на финансиране, като структурните фондове и съфинансирането от Европейската инвестиционна банка.

4.13. В редица свои становища ЕИСК заяви твърдата си подкрепа за намаляването на бюрократичните механизми и осигуряването на необходимата гъвкавост при използването на европейските фондове, без да се премахва изискването за прозрачност и независим контрол, така че да се гарантира, че вноските на европейските граждани се управляват законосъобразно и ефективно.

4.14. ЕИСК приветства факта, че Комисията засяга въпроса за справянето с последиците от тероризма, и счита, че е необходима ясна рамка за действията за превенция, реагиране (на последствията) и тяхното преодоляване. В тази връзка Комисията би могла да разработи в близко бъдеще план за създаване на резерв от ресурси и за причинените от човека природни бедствия вследствие на химични, биологични, радиологични и ядрени (ХБРЯ) аварии, без да се премахват задълженията и отговорността на предприятията, които развиват дейност в тези сектори. ЕИСК отбелязва, че липсата на своевременна реакция на такива аварии може, наред с останалото, да нанесе сериозен удар на първичното производство с огромни дългосрочни последици за изхранването и здравето на населението.

4.15. ЕИСК счита, че в рамките на rescEU гражданското общество трябва да бъде мобилизирано с институционални средства на етап изготвяне на политиките, превенция, но също и преодоляване на последствията, когато това е възможно. Европейският корпус за солидарност също трябва да бъде интегриран.

5. **Конкретни бележки**

5.1. ЕИСК счита също така, че е необходима засилена роля на местните и регионалните власти в областта на гражданската защита и в рамките на новия механизъм на Съюза посредством:

а) включване на местните и регионалните власти в етапите на превенцията, планирането и прилагането на мерките за управление на рисковете и справяне с природните и причинените от човека рискове;

б) засилване и интегриране на специфичните способности на местните и регионалните власти, които първи трябва да реагират в случай на бедствие;

в) използване на способностите, с които разполагат местните и регионалните власти, при всички видове дейности за координация и оперативно разгръщане, с цел да се намалят припокриванията и да се засили оперативната съвместимост;

г) засилване на ролята им в контекста на трансграничното сътрудничество чрез прилагането на общи планове и програми и чрез съвместно обучение.

Брюксел, 18 октомври 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно повторната употреба на информацията в обществения сектор (преработен текст) и Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Към общо европейско пространство на данни““

(COM(2018) 234 final — 2018/0111 (COD); COM(2018) 232 final)

(2019/C 62/38)

Докладчик: **Baiba MILTOVIČA**

Консултация	Европейски парламент, 28.5.2018 г. Съвет на Европейския съюз, 4.6.2018 г. Европейска комисия, 18.6.2018 г.
Правно основание	Член 114 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“
Приемане от секцията	6.9.2018 г.
Дата на приемането на пленарна сесия	17.10.2018 г.
Пленарна сесия №	538
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	122/0/3

1. **Заключения и препоръки**

1.1. Повторната употреба на данни от обществения сектор ще укрепи основаната на данни икономика в ЕС и ще допринесе за развитието на обществото и общия просперитет. ЕИСК е на мнение, че директивата, както и планираните подобрения и допълнения към нея са от особено значение за решаването на проблемите, свързани с прилагането на стратегията за цифров единен пазар, които са изключително важни за цялото общество.

1.2. ЕИСК направи оценка на съгласуваността на планираните изменения на директивата с целите за подобрение. Като цяло, той приветства предложението на Комисията за преразглеждане на директивата и е убеден, че планираните промени ще се отразят положително върху общите цели за подобряване. Счита обаче, че планираните изменения не са достатъчни за ефективното подобрение на проблемните области.

1.3. ЕИСК разгледа съобщението на Комисията „Към общо европейско пространство на данни“ и подкрепя заложените в него принципи и мерки, които ще улеснят достъпа на предприятията и обществения сектор до данни от различни източници, икономически сектори и области, както и повторната употреба на тези данни.

1.4. *Заключения:*

1.4.1. ЕИСК е на мнение, че планираните изменения на директивата, които имат отношение към общите цели за подобрение, би трябвало да имат следната насоченост:

— подобряване на вече съществуващото положително въздействие на Директивата за ИОС, укрепване на основаната на данни икономика на ЕС, увеличаване на количеството данни за повторна употреба в публичния сектор,

— осигуряване на сравними условия за предоставяне на данни в целия ЕС и гарантиране на лоялна конкуренция (вж. параграф 3.2.2),

— дългосрочно намаляване на административната тежест за притежателите на подлежаща на повторна употреба информация от обществения сектор (вж. параграф 3.2.3),

— засилване на позициите на МСП на пазара на данни, като същевременно се гарантира, че те не са възпрепятствани да използват повторно публичните данни за търговски цели (вж. параграф 3.2.4). Целта за укрепване на позициите на МСП обаче не трябва да бъде излагана на риск от прекомерно строги ограничения за блокиране на данни, тъй като това ще попречи на развитието и на резултатите на местните иновативни проекти с МСП.

1.4.2. Според ЕИСК планираните изменения в директивата, свързани с установените предизвикателства, ще подобрят ситуацията като цяло и ще допринесат за намирането на решение на проблемите, към които са насочени. Въпреки това във връзка с установените отделни проблеми следва да се направят следните констатации:

— **„динамични данни/ППИ“** — измененията са само отчасти подходящи за подобряването на проблемната област, тъй като резултатът от тях не подлежи на контрол, нито е предвидим. Особено в краткосрочен план подобрението може да бъде недостатъчно (вж. параграфи 3.1.3, 3.3.1),

— **„таксуване“** — измененията са подходящи за подобряването на проблемната област, ще осигурят компенсация за повишените такси и ще насърчат повторното използване на данни, преди всичко като ги направят по-достъпни за МСП (вж. параграфи 3.1.5, 3.3.2), като в същото време ЕИСК посочва, че за публичните дружества е много важно получаването на подходящо обезщетение за направените разходи,

— **„обхват на Директивата за ИОС“** — измененията са недостатъчни, тъй като разширяването на приложното поле на директивата е чисто формално и не съдържа никакви реални допълнителни задължения. Това няма да разреши конкретния проблем (вж. параграфи 3.1.1, 3.1.3, 3.3.3),

— **„блокиране на данните от обществения сектор“** — измененията са недостатъчни и ще допринесат само частично и непряко за разрешаване на проблема с блокирането на данните от обществения сектор (вж. параграфи 3.1.4, 3.3.4).

1.5. *Препоръки*

1.5.1. **Позицията на ЕИСК**: избраните от Комисията варианти на „намеса с нисък законодателен интензитет“ не са достатъчни за разрешаването на всички установени проблеми по отношение на ефективността на директивата (вж. параграф 4.1.3).

Препоръка на ЕИСК: при положение че една от основните причини за изменението на директивата и една от най-важните цели на това изменение е да се разрешат установените проблеми, е необходимо да се приложи по-активен и целенасочен подход и да се избере вариантът на „намеса с висок законодателен интензитет“ при решаването на отделните конкретни проблеми. При необходимост това може да бъде придружено от промяна на вариантите, посочени в оценката на въздействието.

1.5.2. **Позицията на ЕИСК**: безусловно необходимо е да се отстранят недостатъците, установени от Комитета за регулаторен контрол, и да се приложат съответните корективни мерки във връзка с измененията на директивата (вж. параграф 4.1.2).

Препоръка на ЕИСК: като коригираща мярка в директивата би трябвало да се посочи ясно и недвусмислено коя правна норма ще има предимство в случай на конфликт между тази директива и някои други правни актове: Общият регламент относно защитата на данните, Директивата за базите данни или Директивата за създаване на инфраструктура за пространствена информация.

1.5.3. **Позицията на ЕИСК**: оценката на въздействието не отразява в достатъчна степен становищата на заинтересованите страни относно варианта за „намеса с висок или нисък законодателен интензитет“ (вж. параграф 4.1.4).

Препоръка на ЕИСК: следва да се извърши допълнителна оценка на позицията на заинтересованите страни по отношение на избора на варианти за преодоляване на отделните проблеми и да се прецени значението на съответната заинтересована група за обществото като цяло, което би позволило да се направи по-обективен и по-информиран избор на възможни решения за отделните проблеми.

1.5.4. **Позицията на ЕИСК**: поради факта, че информацията или документите все по-често трябва да се представят в кратки срокове, максималният срок за обработка от 20 работни дни в някои случаи е прекалено дълъг (вж. параграф 3.1.2).

Препоръка на ЕИСК: да се извърши оценка на възможността за предоставяне на повече гъвкавост.

1.5.5. **Позицията на ЕИСК**: в проекта на директива и оценката на въздействието не се вземат предвид в достатъчна степен основните цели на редица заинтересовани групи (вж. параграф 4.2.1).

Препоръка на ЕИСК: би трябвало да се направи допълнителна оценка на следните аспекти, които не са взети предвид в достатъчна степен:

— евентуално намаляване на заетостта в публичния сектор в резултат на автоматизацията, необходимостта от преквалификация на работниците и решаването на социални проблеми,

— равни права и задължения за обществения и частния сектор по отношение на достъпа до данни,

— компенсации за публичните предприятия,

— защита на „критичната инфраструктура“,

— недопускане на припокриването на директивата с местни или специфични за отделните сектори правни норми,

— нарушение на конкуренцията за публичните предприятия.

1.5.6. **Позицията на ЕИСК**: В предложението за преработване на директивата Комисията целенасочено посочва необходимостта от промяна на вече установените недостатъци на директивата. Въпреки това не е постигнат съществен напредък по отношение на тези недостатъци, тъй като липсва баланс между различните интереси на отделните групи заинтересовани страни и по-специално не се предлагат сходни условия за публичните и частните предприятия във връзка с обмена на информация.

Препоръка на ЕИСК: Комитетът настоятелно приканва Комисията да преразгледа позицията си относно коригирането на проблемите, установени в оценката на предишната директива, като следва да уточни:

— целите, които трябва да се постигнат чрез преработването на директивата, като вземе предвид настоящото положение с различните интереси и притеснения на отделните групи заинтересовани страни,

— условията за преход към постепенно постигане на целите на преработването на директивата чрез свързване на отделните ѝ аспекти с други законодателни документи или дейности, които позволяват намирането на баланс между различните интереси на групите заинтересовани страни.

2. **Преглед на съдържанието на предложението за директива**

2.1. *Контекст на изменението на директивата*

2.1.1. Публичният сектор в държавите — членки на ЕС, генерира огромни количества данни, които се използват за повишаването на ефективността при предоставянето на частни и обществени услуги и на информираността при вземането на решения. По тази причина от няколко години ЕС подкрепя повторната употреба на информацията в обществения сектор (ИОС). Преразглеждането на Директивата за ИОС е важна инициатива относно достъпността и повторното използване на публични и публично финансирани данни, обявена от Комисията в междинния преглед на Стратегията за цифровия единен пазар (ЦЕП).

2.1.2. Комисията преработи директивата и я адаптира към последните достижения в областта на управлението и използването на данни.

— Директива 2003/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно повторната употреба на информацията в обществения сектор (наричана по-долу „Директивата за ИОС“) беше приета на 17 ноември 2003 г.

  Директивата **има за цел да улесни повторната употреба на ИОС в целия Съюз**, като хармонизира основните условия за повторна употреба и премахне главните пречки пред повторната употреба на вътрешния пазар.

— През юли 2013 г. Директива 2003/98/ЕО беше изменена с Директива 2013/37/ЕС.

С измененията беше въведено задължение за разрешаване на повторната употреба на общодостъпни данни от обществения сектор и беше разширен обхватът на директивата. Беше установено стандартно правило за таксуване по подразбиране, ограничено до пределните разходи за възпроизвеждане, предоставяне и разпространение на информация**, и публичните органи бяха задължени да направят своите правила и условия за таксуване по-прозрачни**.

— На 25 април 2018 г. беше представено предложение за **преработена версия** на Директивата за ИОС (COM(2018) 234 final). С предложението съществено се изменя Директива 2003/98/ЕО и се добавят редица нови разпоредби. В съответствие с член 13 от Директивата за ИОС беше преразгледано досегашното прилагане на директивата и беше обърнато внимание на проблемните въпроси. За да се използва по-добре потенциалът на информацията от обществения сектор, **в преработената директива се предвижда подобряване на редица области, които бяха определени като проблемни в процеса на оценяване**.

2.1.3. Предложеното изменение на директивата е **предложение в рамките на третия пакет за данните**, който беше приет от Европейската комисия на 25 април 2018 г. В него е включено и съобщението „*Към общо европейско пространство на данни*“ ([1]), в което се разглежда въпросът за достъпа до данни на частния сектор в обществен интерес и в което се излагат принципите за обмен на данни между дружества (B2B), както и между дружества и публични власти (B2G).

2.1.3.1. В съобщението са посочени основните принципи за повторното използване на данни от частния сектор (B2B):

— прозрачност,

— съвместно създаване на стойност,

— взаимно зачитане на търговските интереси на всички заинтересовани страни,

— гарантиране на ненарушена конкуренция,

— свеждане до минимум на блокирането на данни от даден доставчик.

2.1.3.2. В съобщението са посочени основните принципи за повторното използване на данни от частния сектор в обществения сектор (B2G):

— пропорционалност при използването на данни от частния сектор,

— ограничаване на целите,

— ненанасяне на вреди,

— условия за повторното използване на данни,

— по-малко ограничения за данните от частния сектор,

— прозрачност и участие на обществото.

2.2. *Цели на изменението на директивата*

2.2.1. Общи цели:

— засилване на положителното въздействие на Директивата за ИОС и на основаната на данни икономика на ЕС чрез увеличаване на обема на данните от публичния сектор, които са на разположение за повторна употреба,

— осигуряване на сравними условия за предоставяне на данни в целия ЕС, като по този начин се гарантира лоялна конкуренция,

([1]) Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Към общо европейско пространство на данни“ (COM(2018) 232 final).

— намаляване на административната тежест за притежателите на подлежаща на повторна употреба информация от обществения сектор,

— засилване на позицията на МСП на пазара на данни, като същевременно се гарантира, че те не са възпрепятствани да използват повторно публичните данни за търговски цели.

2.2.2. Конкретни цели:

— подобрения в четирите основни области, в които бяха установени проблеми при предишната оценка на ефективността на директивата.

2.3. *Основни проблемни области по отношение на ефективността на Директивата (области, в които е налице възможност за подобряване)*

2.3.1. Проблемна област **„Динамични данни/*ППИ*“**:

— непълен достъп в реално време до данни, притежавани от публични органи, по-специално до динамични данни, т.е. такива, които се променят с времето,

— недостатъчно подходящи технически средства на разположение и недостатъчното им използване (приложно-програмен интерфейс (API)).

2.3.2. Проблемна област **„Такси“**:

— публичните органи използват различни, понастоящем допустими условия за изключение и начисляват такси за повторната употреба на данни от обществения сектор, които са много по-високи, отколкото би било необходимо за покриване на разходите. Това води до нарушения на пазара — големите предприятия биват подпомагани, а за малките и средните предприятия (МСП), които не могат да си позволят да закупят публични данни, се създават пречки.

2.3.3. Проблемна област **„Обхват на Директивата за ИОС“**:

— директивата не се прилага за работещите в сектора на транспорта и комуналните услуги,

— директивата не се прилага по отношение на научноизследователски данни, получени с помощта на публично финансиране.

2.3.4. Проблемна област **„Блокиране на данните от публичния сектор“**:

— притежателите на данни от публичния сектор сключват изключителни договорености с частния сектор, за да гарантират, че техните данни ще донесат допълнителна печалба, като по този начин се ограничава броят на потенциалните ползватели на налични данни за повторна употреба.

2.4. *Възможни варианти за подобряване на проблемните области и избраният вариант*

2.4.1. Разгледаните в оценката на въздействието ([2]) възможни варианти за бъдещи мерки са:

а) базов сценарий (запазване на сегашния подход без изменения);

б) прекратяване на настоящото действие на ЕС (отмяна на Директивата за ИОС);

в) мерки единствено под формата на актове с незадължителен характер;

г) пакет от мерки под формата на изменения на Директивата за ИОС и актове с незадължителен характер.

2.4.2. Избор на вариант за подобряване на проблемните области:

— вариант а) беше запазен като базов сценарий и ползите от него се сравняват с другите варианти,

— варианти б) и в) бяха отхвърлени на ранен етап,

([2]) Оценка на въздействието (SWD(2018) 127).

— вариант г) послужи за основа на два подварианта:

  — вариант, при който всички елементи са с нисък законодателен интензитет,

  — вариант, при който всички елементи са с висок законодателен интензитет.

Вариантът, избран от Комисията, представлява смесен пакет с по-нисък регулаторен интензитет, съчетан с актуализиране на съществуващите незадължителни мерки — като цяло това е „намеса с нисък регулаторен интензитет“.

3. **Общи бележки**

ЕИСК извърши оценка на планираните изменения на директивата въз основа на три гледни точки:

— най-важните изменения и допълнения в първоначалния текст на директивата (вж. параграф 3.1),

— съгласуваност на измененията и допълненията на директивата с общите цели на измененията на директивата (вж. параграф 3.2),

— съгласуваност на измененията и допълненията към директивата с общите цели във важни области, в които има потенциал за подобряване (вж. параграф 3.3).

3.1. *Основни изменения и допълнения в първоначалния текст на директивата*

3.1.1. Глава I от директивата — Общи разпоредби

Изменения на директивата в член 1 — Предмет и обхват

— разширяване на обхвата на директивата, така че да бъдат включени данни от сферата на обществените услуги и сектора на транспорта, както и научноизследователски данни,

— в обяснителния текст на директивата ([3]) се посочва:

  — данни за сектора на транспорта и този на комуналните услуги: „Ще се прилага ограничен набор от задължения: предприятията от публичния сектор могат да налагат такси над пределните разходи за разпространение и нямат задължение да дават достъп до данни, които не искат да публикуват“;

  — научноизследователски данни: „Държавите членки ще са длъжни да разработват мерки на политиката за свободен достъп до научни данни“. На равнището на ЕС не се регламентира нищо в това отношение и всички дейности в тази област се оставят, както досега, на преценката на държавите членки.

Позицията на ЕИСК:

— ЕИСК подкрепя частично планираните изменения, но счита, че те не предлагат подходящо решение на проблема с обхвата на Директивата за ИОС, тъй като разширяването на обхвата на директивата може да доведе до нарушения на пазара между публични и частни фирми, опериращи на един и същи пазар. Разширяването на приложното поле, така че бъдат обхванати и частните дружества, може да реши този проблем и същевременно да насърчи иновациите в публичните дружества.

— Планираните промени са свързани с допълнителни трудови и финансови ресурси.

3.1.2. Глава II от директивата — Искане за повторно използване

Изменения на директивата в член 4 — Приложими изисквания по отношение на обработката на заявки за повторно използване

— Установени изключения, за които приложимите изисквания по отношение на обработката на искания за повторно използване не са валидни.

([3]) Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно повторната употреба на информацията в обществения сектор (преработен текст), COM(2018) 234 final.

Позицията на ЕИСК: ЕИСК подкрепя планираните изменения по отношение на изключенията, но счита, че поради факта, че информацията или документите все по-често трябва да бъдат представени бързо, предвиденият максимален срок за обработка от 20 работни дни може да бъде по-кратък в случай на искания на данни, които лесно могат да бъдат предоставени на разположение.

3.1.3. Глава III от директивата — Условия за повторно използване

Изменения на директивата в член 5 — Налични формати:

— от органите от обществения сектор и публичните предприятия се изисква да предоставят динамичните данни за повторна употреба с помощта на подходящи приложно-програмни интерфейси (ППИ) непосредствено след тяхното получаване,

— съгласно директивата когато предоставянето на документи непосредствено след тяхното получаване би надхвърлило финансовите и техническите възможности на органа от обществения сектор или публичното предприятие, документите се предоставят в срок, който не накърнява неоправдано използването на техния икономически потенциал,

— избран е вариантът, при който съществува „въведено чрез актове с незадължителен характер изискване държавите членки да предоставят динамични данни навреме и да въведат програмно-приложни интерфейси (ППИ)“ (вариант за „намеса с по-нисък законодателен интензитет“).

Позицията на ЕИСК:

— ЕИСК подкрепя частично планираните изменения и смята, че като цяло те ще допринесат за решаването на проблема с динамичните данни. При все това резултатът от изменението не може нито да се контролира, нито да се предвиди и особено в краткосрочен план може да се окаже недостатъчен,

— първоначално притежателите на данни трябва да направят допълнителни разходи (за създаването на ППИ и внедряването на технологията), но в дългосрочен план те могат да очакват печалби заради оптимизирана организация на труда (освен това трябва да се вземат предвид евентуалните промени в заетостта в сферата на общественото обслужване, дължащи се на автоматизацията, и необходимостта от решаване на социалните проблеми).

Изменения на директивата в член 10 — Достъпност и повторна употреба на научноизследователски данни

— Член 10 гласи, че държавите членки подкрепят достъпността на научноизследователски данни, като приемат национални политики и съответни действия, чиято цел е осигуряване на свободен достъп до всички научноизследователски данни, получени с публично финансиране („политики за свободен достъп“).

Позицията на ЕИСК: ЕИСК подкрепя частично новата версия, тъй като според него ефективността на Директивата за ИОС като цяло се подобрява, но тя не е подходяща за решаване на проблема с обхвата на Директивата за ИОС, тъй като има декларативен характер и не се налагат никакви разпоредби на равнище на ЕС, а предприемането на всякакви възможни дейности е оставено на преценката на всяка отделна държава членка.

3.1.4. Глава IV от директивата — Недискриминационна и честна търговия

Изменения на директивата в член 12 — Забрана за изключителни договорености

— определя се, че правните или практическите договорености, които не предоставят изключителни права, но могат да ограничат повторното използване на документи, трябва да бъдат направени публично достояние най-късно два месеца преди влизането им в сила,

— чрез предвидения вариант се определят само изисквания относно прозрачността (вариант за „намеса с нисък законодателен интензитет“), но не се забраняват дейностите, които водят до блокиране на данни (вариант за „намеса с висок законодателен интензитет“).

Позицията на ЕИСК: Комитетът подкрепя частично планираните промени и смята, че чрез тях се постига напредък в решаването на проблема „Блокиране на данните от обществения сектор“. Целта за укрепване на позициите на МСП обаче не трябва да бъде излагана на риск от прекомерно строги ограничения за блокиране на данни, тъй като това ще попречи на развитието и резултатите на местните иновативни проекти с МСП.

3.1.5. Глава V от директивата — Набори от данни с висока стойност

Изменения на директивата в член 13 — списък на набори от данни с висока стойност

— Комисията определя списъка с набори от данни с висока стойност и реда и условията за тяхното публикуване и повторна употреба.

Позицията на ЕИСК:

— ЕИСК подкрепя планираните изменения и е на мнение, че чрез тях ще се увеличи степента на повторно използване на данни в обществения сектор,

— следва да се има предвид, че трябва да се очакват допълнителни разходи за въвеждането на технически решения и по-малки приходи за притежателите на данни,

— няма ясна информация относно процедурите за събирането, поддържането и използването на набори от данни с висока стойност,

— няма ясна информация относно механизмите за компенсация на притежателите на данни за безплатното предоставяне на данни.

3.2. *Съгласуваност на измененията и допълненията на директивата с общите цели на измененията на директивата*

3.2.1. **Цел:** по-нататъшно подобряване на досегашното положително въздействие на Директивата за ИОС, укрепване на основаната на данни на икономика на ЕС, увеличаване на количеството данни за повторна употреба в публичния сектор.

Позицията на ЕИСК: предвидените изменения в общи линии съответстват на общата цел.

3.2.2. **Цел:** осигуряване на сравними условия за предоставяне на данни в целия ЕС, като по този начин се гарантира лоялна конкуренция.

Позицията на ЕИСК: предвидените изменения са насочени пряко и недвусмислено към постигането на тази цел, а именно:

— подобряване на правилата за изчисляване на таксите — (член 6 от директивата),

— по-стриктно регулиране на възможностите за сключване на изключителни договорености (член 12 от директивата),

— безплатно предоставяне на данни или набори от данни с висока стойност (член 13 от директивата),

— в същото време ЕИСК привлича вниманието към опасността едностранните задължения за публичните дружества, които са в пряка конкуренция с частните, да доведат до нарушения на пазара.

3.2.3. **Цел:** намаляване на административната тежест за притежателите на подлежаща на повторна употреба информация в обществения сектор.

Позицията на ЕИСК: предвидените изменения като цяло се приветстват:

— в дългосрочен план те ще доведат до намаляване на административната тежест за притежателите на повторно използвана информация в обществения сектор, по-специално във връзка с използването на нови технологични решения (член 5 и член 13 от директивата),

— при все това трябва да бъдат отчетени потенциалните промени в заетостта в публичния сектор, което налага също така решаване на свързаните с това социални проблеми.

3.2.4. **Цел:** засилване на позицията на МСП на пазара на данни, като същевременно се гарантира, че те не са възпрепятствани да използват повторно публичните данни за търговски цели.

Позицията на ЕИСК: предвидените промени са насочени към постигането на тази цел, а в случай на прилагане, позицията на МСП по отношение на възможността за повторна употреба на данни от обществения сектор ще се подобри (член 6, член 12 и член 13 от директивата). Въпреки това резултатите, иновациите и развитието на МСП няма да бъдат възпрепятствани чрез прекомерни задължения за предоставяне на данни на партньори от обществения сектор или чрез забраната на изключителните права.

3.3. *Съгласуваност на измененията и допълненията към директивата с общите цели във важни области, в които има потенциал за подобряване*

3.3.1. Проблемна област **„Динамични данни/“ППИ:**

Предвидени подобрения:

— на държавите членки се налага „необвързващо“ задължение да предоставят динамични данни навреме и да въвеждат програмно-приложни интерфейси (ППИ) — (член 5 от директивата),

— въвежда се по-строго задължение за държавите членки да осигурят възможност за повторна употреба на ограничен брой набори от данни с висока стойност — (член 13 от директивата).

Позицията на ЕИСК:

— предвидените изменения са частично подходящи за подобряване на тази проблемна област (вж. параграф 3.1.3),

— в дългосрочен план предложените промени ще допринесат за решаване на въпросите относно достъпа до динамични данни и за насърчаване на повторната употреба на динамични данни и използването на нови технологии (ППИ) за автоматичен обмен на данни. Изискването динамичните данни да бъдат бързо достъпни би трябвало да е с незадължителен характер, което ще позволи трудните условия на местно равнище да бъдат компенсирани, а местните практики да бъдат разгледани.

3.3.2. Област на подобрение: **„такси“**

Предвидени подобрения:

— въвеждане на по-строги правила за прибягването до изключения от общото правило, според което органите от обществения сектор не могат да налагат такси, по-високи от пределните разходи за разпространение (член 6 от директивата),

— изготвяне на списък на набори от данни с висока стойност, до които следва да се осигури свободен достъп във всички държави членки (член 13 от директивата).

Позицията на ЕИСК:

— предвидените изменения са частично подходящи за подобряване на тази проблемна област (вж. параграф 3.1.5), в същото време ЕИСК посочва, че за публичните дружества е много важно получаването на подходящо обезщетение за направените разходи,

— предвидените изменения предвиждат корекция на високите такси и насърчават повторното използване на данни, по-специално като ги правят по-достъпни за МСП.

3.3.3. Област на подобрение: **„Обхват на Директивата за ИОС“**

Предвидени подобрения:

— разширяване на предмета и обхвата на директивата (член 1 от директивата),

— държавите членки се задължават да разработват политики за осигуряване на свободен достъп до научноизследователски данни, получени в резултат на научни изследвания, финансирани с публични средства, като същевременно запазват гъвкавостта при прилагането на мерките (член 10 от директивата).

Позицията на ЕИСК: предвидените изменения не са достатъчни, за да се постигне подобрение в тази проблематична област (вж. параграфи 3.1.1, 3.1.3).

3.3.4. Проблемна област **„Блокиране на данните от публичния сектор“**:

Предвидени подобрения: Въвеждат се по-строги изисквания по отношение на неизключителността и прозрачността за публично-частните споразумения, свързани с информацията от обществения сектор (членове 11 и 12 от директивата).

Позицията на ЕИСК:

— предвидените изменения не са достатъчни, за да се постигне подобрение в тази проблематична област (вж. параграфи 3.1.4),

— предвидените изменения частично ще насърчат намирането на решение на проблема с блокирането на данни от обществения сектор и повторното използване на данни. При все това прекомерните мерки за избягване на блокирането на данни не бива да създават пречки за иновативни проекти и партньорства.

4. **Конкретни бележки**

4.1. *Оценка на въздействието на планираните изменения*

4.1.1. Оценката на въздействието на предложените изменения е важен документ. Това е основата на заключенията и решенията относно начините за внасяне на изменения и допълнения към текста на директивата и произтичащото от това значително въздействие върху държавите — членки на ЕС.- Поради това наличието на солидна методология за оценка на въздействието, водеща до обективни и надеждни резултати, е от съществено значение.

4.1.2. Основните недостатъци, установени в становището на Комитета за регулаторен контрол ([4]) са:

— в оценката на въздействието позицията на заинтересованите страни е отразена само частично. Преди всичко не са отчетени в достатъчна степен изразените от заинтересованите страни опасения относно сигурността на личните данни и защитата на базите данни,

— в оценката на въздействието не е обяснено в достатъчна степен по какъв начин планираните изменения се съотнасят с Директивата за базите данни и с Общия регламент относно защитата на данните,

— в оценката на въздействието не са описани достатъчно подробно възможните алтернативи на измененията и спектърът на тези алтернативи е твърде тесен (или еднообразен), за да се гарантира избор на реални алтернативни решения.

Позицията на ЕИСК:

— безусловно необходимо е да се отстранят основните недостатъци, установени от Комитета за регулаторен контрол,

— при необходимост би трябвало да се приложат съответните корективни мерки във връзка с измененията на директивата.

4.1.3. Интереси на засегнатите групи, посочени в обобщената оценка на въздействието ([5]):

— притежателите на данни (публичните органи) подкрепят по-скоро запазването на статуквото по отношение на повторното използване на информация от обществения сектор, т.е. варианта за „намеса с нисък законодателен интензитет“,

— тези, които използват повторно данни (наред с другото МСП) предпочитат варианта да се гарантира по-бърз и по-ефективен напредък при разширяването на обхвата на повторното използване на данни, т.е. варианта за „намеса с висок законодателен интензитет“.

([4]) *Становище на Комитета за регулаторен контрол*, SEC(2018) 206.
([5]) Обобщена оценка на въздействието (SWD(2018) 128).

Позицията на ЕИСК:

— въпреки че целта на директивата е да увеличи обема на повторно използваните данни и да засили позицията на МСП на пазара на данни, не трябва да се пренебрегват възможни нарушения на пазара. Поради това Комисията е решила да избере варианта за „намеса с нисък законодателен интензитет“ и по този начин не използва напълно потенциала за подобрение на проблемните области,

— за да се постигнат по-ефективно обявените цели на изменянето на директивата, е необходимо да се оцени ефективността на предприетите мерки.

4.1.4. Установените и разгледаните в оценката на въздействието виждания ([6]) на заинтересованите страни са:

— установяването на възгледите на заинтересованите страни е съществена предпоставка за избора на подходящи мерки за решаването на проблемите (варианти за „намеса с нисък или висок законодателен интензитет“),

— в оценката на въздействието са отразени възгледите на различните заинтересовани групи по отношение на цялостната оценка на ефективността на директивата и желаните промени,

Позицията на ЕИСК:

— оценката на въздействието не отразява достатъчно конкретно становищата на заинтересованите страни относно варианта за „намеса с висок или нисък законодателен интензитет“,

— не се прави разграничение в рамките на заинтересованите групи въз основа на различните опасения и възможности, вида на информацията, вида на дейността (напр. притежател на данни, който не получава заплащане за предоставянето на данни, притежател на данни, който получава заплащане за предоставянето на данни, ползватели на данни — големи предприятия, малки и средни предприятия, други субекти от публичния сектор),

— не е проучена позицията на всяка заинтересована група по отношение на всички възможни варианти за решение на всеки отделен проблем,

— липсва оценка на обществената значимост на всяка заинтересована група, а с това и оценка за нейната представителност и действителния мащаб на въздействието.

4.2. *Други недостатъчно обхванати въпроси, свързани с директивата*

4.2.1. Според ЕИСК в предложението за директива и в оценката на въздействието не се обръща достатъчно внимание на основните притеснения на редица групи на заинтересованите страни. Той се застъпва за подробно проучване на следните въпроси:

— равни права и задължения за обществения и частния сектор по отношение на достъпа до данни,

— компенсация за обществения сектор за осигуряването на свободен достъп до данни от обществения сектор;

— защита на „критични инфраструктури“ — критичните инфраструктури да бъдат изключени от приложното поле на директивата,

— избягване на припокриването — адаптиране на директивата към вече съществуващото секторно законодателство, отнасящо се до обмена и използването на данни,

— нарушаване на конкуренцията — заплаха за публичните предприятия в случаите, когато са задължени да предоставят безплатно информация на конкуриращите ги частни предприятия,

— евентуално намаляване на заетостта в публичния сектор в резултат на автоматизацията, необходимостта от преквалификация на работниците и решаването на социални проблеми.

([6]) Оценка на въздействието (SWD(2018) 127).

4.3. *Съобщение на Комисията „Към общо европейско пространство на данни“*

4.3.1. ЕИСК приветства и подкрепя застъпения в съобщението на Комисията възглед, че достъпът до публични и публично финансирани данни и тяхната повторна употреба са основни стълбове на едно общо европейско пространство на данни. Това е в пълно съответствие с дейностите, свързани с преразглеждането на Директивата относно повторната употреба на информацията в обществения сектор. В съобщението се посочват целите на преразглеждането на директивата и ЕИСК счита, че напредъкът при осъществяването на тези цели ще увеличи обема на наличните данни за повторна употреба.

4.3.2. ЕИСК подкрепя изложените в съобщението основни принципи за съвместното използване на данните от страна на дружествата (*B2B*) и обмена между дружествата и публичните органи (*B2G*) и счита, че те са добра основа за евентуално бъдещо сътрудничество със заинтересованите страни.

4.3.3. ЕИСК подкрепя представените в съобщението на Комисията мерки, които според него ще улеснят предприятията и обществения сектор при получаването на достъп в ЕС до данни от различни източници, икономически сектори и области и повторната им употреба.

Брюксел, 17 октомври 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

ПРИЛОЖЕНИЕ

Следните текстове от становището на специализираната секция бяха отхвърлени в полза на приетите от Пленарната асамблея предложения за изменения, въпреки че бяха подкрепени от най-малко от една четвърт от подадените гласове:

Изменения на директивата в член 1 — Предмет и обхват

— разширяване на обхвата на директивата, така че да бъдат включени данни от сферата на обществените услуги и сектора на транспорта, както и научноизследователски данни,

— в обяснителния текст на директивата ([1]) се посочва:

  — данни за сектора на транспорта и този на комуналните услуги: „Ще се прилага ограничен набор от задължения: предприятията от публичния сектор могат да налагат такси над пределните разходи за разпространение и нямат задължение да дават достъп до данни, които не искат да публикуват“,

  — научноизследователски данни: „Държавите членки ще са длъжни да разработват мерки на политиката за свободен достъп до научни данни“. На равнището на ЕС не се регламентира нищо в това отношение и всички дейности в тази област се оставят, както досега, на преценката на държавите членки.

Позицията на ЕИСК:

— ЕИСК подкрепя частично планираните изменения, но счита, че те не предлагат подходящо решение на проблема с обхвата на Директивата за ИОС, тъй като разширяването на обхвата на директивата си остава формално и не води до никакви допълнителни задължения и отговорности,

— Планираните промени са свързани с допълнителни трудови и финансови ресурси. В краткосрочен план притежателят на данни трябва да инвестира, докато в дългосрочен план притежателите на данни и повторните ползватели имат перспектива за реализиране на печалба.

Резултат от гласуването

Гласове „за“: 80

Гласове „против“: 52

Гласове „въздържал се“: 16

3.1.2. Глава II от директивата — Искане за повторно използване

Изменения на директивата в член 4 — Приложими изисквания по отношение на обработката на заявки за повторно използване

— Установени изключения, за които приложимите изисквания по отношение на обработката на искания за повторно използване не са валидни.

Позицията на ЕИСК: ЕИСК подкрепя планираните изменения по отношение на изключенията, но счита, че поради факта, че информацията или документите все по-често трябва да бъдат представени бързо, предвиденият максимален срок за обработка от 20 работни дни е прекалено дълъг и би трябвало да бъде намален, за да се подобри работният процес в обществения сектор.

Резултат от гласуването

Гласове „за“: 83

Гласове „против“: 55

Гласове „въздържал се“: 7

([1]) Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно повторната употреба на информацията в обществения сектор (преработен текст), COM(2018) 234 final.

3.1.4. Глава IV от директивата — Недискриминационна и честна търговия

Изменения на директивата в член 12 — Забрана за изключителни договорености

— определя се, че правните или практическите договорености, които не предоставят изключителни права, които обаче могат да ограничат повторното използване на документи, трябва да бъдат направени публично достояние най-късно два месеца преди влизането им в сила,

— чрез предвидения вариант се определят само изисквания относно прозрачността (вариант за „намеса с нисък законодателен интензитет“), но не се забраняват дейностите, които водят до блокиране на данни (вариант за „намеса с висок законодателен интензитет“).

Позицията на ЕИСК: ЕИСК подкрепя частично планираните промени и смята, че чрез тях се постига напредък в решаването на проблема „Блокиране на данните от обществения сектор“, но счита, че постигнатият резултат няма да е достатъчен за решаване на същината на проблема. Според него във връзка с тази проблематика е по-целесъобразно да се избере вариантът, който забранява дейностите, водещи до блокиране на данни.

Резултат от гласуването

Гласове „за“: 80

Гласове „против“: 60

Гласове „въздържал се“: 12

3.2.2. **Цел:** осигуряване на сравними условия за предоставяне на данни в целия ЕС, като по този начин се гарантира лоялна конкуренция.

Позицията на ЕИСК: предвидените изменения са насочени пряко и недвусмислено към постигането на тази цел, а именно:

— подобряване на правилата за изчисляване на таксите — (член 6 от директивата),

— по-стриктно регулиране на възможностите за сключване на изключителни договорености — (член 12 от директивата),

— безплатно предоставяне на данни или набори от данни с висока стойност — (член 13 от директивата).

Резултат от гласуването

Гласове „за“: 80

Гласове „против“: 61

Гласове „въздържал се“: 9

3.2.4. **Цел:** засилване на позицията на МСП на пазара на данни, като същевременно се гарантира, че те не са възпрепятствани да използват повторно публичните данни за търговски цели.

Позицията на ЕИСК: предвидените промени са насочени към постигането на тази цел, а в случай на прилагане, позицията на МСП по отношение на възможността за повторна употреба на данни от обществения сектор ще се подобри (член 6, 12 и 13 от директивата). Въпреки това изборът на варианта за „намеса с висок законодателен интензитет“ щеше да бъде по-ефективен.

Резултат от гласуването

Гласове „за“: 76

Гласове „против“: 53

Гласове „въздържал се“: 6

3.3.1. Проблемна област **„Динамични данни/*ППИ*“**

Предвидени подобрения:

— на държавите членки се налага „необвързващо“ задължение да предоставят динамични данни навреме и да въвеждат програмно-приложни интерфейси (ППИ) (член 5 от директивата),

— въвежда се по-строго задължение за държавите членки да осигурят възможност за повторна употреба на ограничен брой набори от данни с висока стойност (член 13 от директивата).

Позицията на ЕИСК:

— предвидените изменения са частично подходящи за подобряване на тази проблемна област (вж. параграф 3.1.3),

— в дългосрочен план предложените промени ще допринесат за решаване на въпросите относно достъпа до динамични данни и за насърчаване на повторната употреба на динамични данни и използването на нови технологии (ППИ) за автоматичен обмен на данни. С оглед обаче на факта, че за държавите членки изискването да „направят динамични(те) данни бързо достъпни и да въведат ППИ“ е „с незадължителен характер“, резултатът от измененията не може да бъде контролиран нито да се предвиди. Преди всичко в краткосрочен план подобрението може да се окаже недостатъчно.

Резултат от гласуването

Гласове „за“: 77

Гласове „против“: 58

Гласове „въздържал се“: 10

3.3.3. Област на подобрение: **„Обхват на Директивата за ИОС“**

Предвидени подобрения:

— разширяване на предмета и обхвата на директивата — (член 1 от директивата),

— държавите членки се задължават да разработват политики за осигуряване на свободен достъп до научноизследователски данни, получени в резултат на научни изследвания, финансирани с публични средства, като същевременно запазват гъвкавостта при прилагането на мерките (член 10 от директивата).

Позицията на ЕИСК:

— предвидените изменения не са достатъчни, за да се постигне подобрение в тази проблематична област (вж. параграфи 3.1.1, 3.1.3),

— разширяването на обхвата на директивата с помощта на избрания вариант за „намеса с нисък законодателен интензитет“ е чисто формално и не предвижда никакви действителни допълнителни задължения. Това няма да разреши конкретния проблем.

Резултат от гласуването

Гласове „за“: 78

Гласове „против“: 61

Гласове „въздържал се“: 10

3.3.4. Проблемна област **„Блокиране на данните от публичния сектор“**:

Предвидени подобрения: Въвеждат се по-строги изисквания по отношение на неизключителността и прозрачността за публично-частните споразумения, свързани с информацията от обществения сектор (членове 11 и 12 от директивата).

Позицията на ЕИСК:

— предвидените изменения не са достатъчни, за да се постигне подобрение в тази проблематична област (вж. параграфи 3.1.4),

— предвидените изменения частично ще насърчат намирането на решение на проблема с блокирането на данни от обществения сектор и повторното използване на данни. При все това предвиденият вариант за „намеса с нисък законодателен интензитет“ не е достатъчен за ефективното решаване на проблема с блокирането на данни. Според ЕИСК във връзка с тази проблематика би било по-подходящо да се избере вариантът „намеса с висок законодателен интензитет“.

Резултат от гласуването

Гласове „за“: 82

Гласове „против“: 57

Гласове „въздържал се“: 8

4.1.3. Интереси на засегнатите групи, посочени в обобщената оценка на въздействието ([1]):

— притежателите на данни (публичните органи) подкрепят по-скоро запазването на статуквото по отношение на повторното използване на информация от обществения сектор, т.е. варианта за „намеса с нисък законодателен интензитет“,

— тези, които използват повторно данни (наред с другото МСП) предпочитат варианта да се гарантира по-бърз и по-ефективен напредък при разширяването на обхвата на повторното използване на данни, т.е. варианта за „намеса с висок законодателен интензитет“.

Позицията на ЕИСК:

— въпреки че целта на директивата е да увеличи обема на повторно използваните данни и да засили позицията на МСП на пазара на данни, Комисията е решила да избере варианта за „намеса с нисък законодателен интензитет“ и по този начин не използва напълно потенциала за подобрение на проблемните области;

— за да се постигнат по-ефективно обявените цели на изменянето на директивата, е необходимо да се възприеме по-активен и по-целенасочен подход и при решаването на отделните конкретни проблеми да се избере вариантът за „намеса с висок законодателен интензитет“. При необходимост това може да бъде придружено от промяна на вариантите, посочени в оценката на въздействието.

Резултат от гласуването

Гласове „за“: 87

Гласове „против“: 58

Гласове „въздържал се“: 6

([1]) Обобщена оценка на въздействието (SWD(2018) 128).

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Европа в движение — Устойчива мобилност за Европа: безопасна, свързана, екологосъобразна“

(COM(2018) 293 final)

(2019/C 62/39)

Докладчик: **Giulia BARBUCCI**

Консултация	Европейска комисия, 18.6.2018 г.
Правно основание	Член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“
Приемане от секцията	4.10.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	17.10.2018 г.
Пленарна сесия №	538
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	201/3/7

1. **Заключения и препоръки**

1.1. Европейският икономически и социален комитет приветства **третия пакет за мобилността** и счита, че той е още една стъпка към устойчива мобилност за Европа. Комитетът обаче отбелязва, че предложението на Комисията се ограничава почти само до автомобилния транспорт. За развитието на действително устойчива и безопасна мобилност е необходимо да се изготви по-амбициозен проект, който да обхваща всички налични видове транспорт, с особено внимание към интермодалността на превоза на стоки и пътници.

1.2. ЕИСК счита, че предложенията на Комисията, насочени към безопасна, свързана и екологосъобразна мобилност ще изискват значителни икономически усилия преди всичко от държавите членки, за да се приведат в съответствие материалните и цифровите инфраструктури (5G). Ето защо е важно тези инициативи да бъдат подкрепени с подходящи средства и за дълъг период, като се определят реалистични и постижими цели.

1.3. ЕИСК приветства „стратегическия план за действие относно пътната безопасност“ и споделя целта „Нулева смъртност“ за регистриране на нулев брой смъртни случаи и тежки наранявания при пътнотранспортни произшествия до 2050 г. Методът „безопасни системи“, популяризиран от Световната здравна организация (СЗО), със сигурност ще може да допринесе за тази цел, като ограничи броя на произшествията и намали щетите за пътници и пешеходци. Освен това е от първостепенно значение да се пристъпи към хармонизиране на националните правила за движението по пътищата и на съответните санкции и същевременно да се разшири задължителният характер на устройствата за безопасност на моторните превозни средства, за да обхване всички обществени и частни пътни превозни средства за превоза на стоки и пътници. И накрая, препоръчва се новите „безопасни“ превозни средства да са на достъпни цени за потребителите и предприятията.

1.4. Цифровизацията, свързаността и автоматизацията са основният инструмент, чрез който да се разработи методът „безопасни системи“ и да се постигне напредък към целта „Нулева смъртност“. ЕИСК подкрепя проекта за осъществяване на автоматизирана, свързана и безопасна пътна мрежа. Комитетът препоръчва на Комисията да вземе под внимание различното състояние на пътната и магистралната инфраструктура в отделните държави членки и най-вече да разшири проекта за градските центрове, където настъпват повечето от тежките несмъртоносни произшествия.

1.5. В предложението на Комисията се подчертава значението на разработването на автономни превозни средства и тяхната роля за повишаването на сигурността. Не се определя обаче подробна стратегия за постигането на автоматизирано движение. Това вероятно ще е от полза за постигането на напредък в тази област, но може да се окаже проблематично за държавите членки, що се отнася до адаптирането на транспортните политики към новите технологии и тяхното използване. Освен това Комитетът посочва проблеми, свързани с технологичната осъществимост на това да се гарантират условия за максимална безопасност в система за „смесено пътно движение“ (превозни средства, управлявани от човек, асистирано и автоматизирано управление).

1.6. Пълната автоматизация на превозните средства повдига множество въпроси, свързани с етиката, икономиката, заетостта, приемането от страна на обществеността и правната отговорност. ЕИСК припомня принципа, според който само човекът, като такъв, може да прави „етичен“ избор, а че машините, независимо от това до каква степен са усъвършенствани, трябва да подпомагат човека, а не да го изместват. Важно е организираното гражданско общество да участва пълноценно в управлението на процеса и да бъдат задействани процесите на социален диалог и колективно договаряне, за да се предотвратят евентуални отрицателни въздействия върху труда и работниците.

1.7. Комитетът подкрепя предложенията за по-голяма устойчивост на транспорта и стратегическия план за действие в сектора на акумулаторните батерии, насочен към намаляване на европейския енергиен дефицит и създаване на верига на стойността на акумулаторните батерии. ЕИСК подчертава обаче, че различни фактори пречат за пълното разработване на плана: зависимост от суровини от трети държави, липса на алтернативни горива, закъснения в управлението, преработката и отстраняването на изтощените акумулаторни батерии, липса на квалифицирана работна ръка.

1.8. Тези условия изискват значителни инвестиции в научните изследвания и иновациите, за да бъдат открити нови алтернативни горива, които са напълно възобновяеми и с нулево въздействие върху околната среда. Ще бъде важно също така да се инвестира в образованието и обучението, като се включат университети и научноизследователски центрове, за да се създаде квалифицирана работна ръка.

1.9. Преходът към електрически автомобили ще доведе до подновяване на голяма част от европейския автомобилен парк за малко повече от десетилетие. По-безопасните и по-екологосъобразни превозни средства би трябвало да бъдат предлагани на достъпни цени за всички, граждани и предприятия, и държавите членки трябва да улеснят прехода чрез данъчни стимули.

1.10. Обновяването на автомобилния парк ще създаде и проблемът с унищожаването и рециклирането на голяма част от съществуващия автомобилен парк. Тази тема трябва да заеме централно място в стратегиите на Комисията в рамките на кръговата икономика. Организираното гражданско общество би трябвало да бъде включено на всички етапи от процеса на преход и е призовано да информира и повишава осведомеността на гражданите във връзка с постигането на устойчиво развита мобилност.

2. **Въведение**

2.1. Транспортният сектор от дълго време е обект на множество промени и трансформации, като се превърна в един от ключовите фактори на развитието. Понастоящем иновациите, технологиите, цифровизацията и свързаността осъществяват нова революция на транспорта, насочена към по-голяма безопасност, достъпност, устойчивост, конкурентоспособност и заетост.

2.2. В духа на стратегията за мобилност с ниски емисии ([1]), Европейският съюз създаде *ad hoc* програма относно сектора, разделена на „три пакета за мобилността“ ([2]), публикувани съответно през май 2017 г., ноември 2017 г. и май 2018 г. Настоящото становище се отнася за тази последна законодателна инициатива, озаглавена „Европа в движение“.

2.3. Съобщението на Комисията и предложенията от пакета се отнасят главно за сектора на автомобилния транспорт, като съобщението се съсредоточава по-специално върху автомобилния превоз, без да взема под внимание другите видове транспорт.

3. **Основно съдържание на предложението**

3.1. Съобщение на Комисията **COM (2018) 293 „Европа в движение“. „Устойчива мобилност за Европа: безопасна, свързана, екологосъобразна“** представлява ключовият документ от третия пакет за мобилността, тъй като установява неговата референтна рамка. Той е разделен на три глави: безопасност, свързаност и автоматизация, и устойчивост. Освен това двете приложения към съобщението съдържат ключови инициативи за **стратегическия план за действие относно пътната безопасност** и за **стратегическия план за действие в сектора на акумулаторните батерии**.

3.2. *Безопасна мобилност*

3.2.1. Въпреки постигнатия напредък през последните години, броят на тежките или смъртоносните произшествия по пътищата продължава да е твърде висок. През 2017 г. поради произшествия са регистрирани 25 300 смъртни случая и 135 000 тежки наранявания, довели до много високи икономически и социални разходи. Тъй като 90 % от произшествията са следствие от човешка грешка, Комисията счита, че автоматизацията, свързаността и нови стандарти за проектиране могат да допринесат в значителна степен за ограничаване на това драматично явление ([3]), като целта е регистриране на нулев брой смъртни случаи и тежки произшествия по пътищата до 2050 г. („Нулева смъртност“). Тази стратегия предвижда междинна цел за намаляване на смъртните случаи и тежките наранявания с 50 % до 2030 г.

([1]) COM(2016) 501 final.
([2]) COM(2017) 283 final; COM(2017) 675 final; COM(2018) 675 final.
([3]) COM(2016) 686 final.

3.2.2. За да допринесе за постигането на тези цели, ЕС възнамерява да въведе нови технологични и законодателни инструменти въз основа на подхода на СЗО „безопасни системи“. Той се основава на принципа, че макар и произшествията да не може да бъдат напълно премахнати, все пак са възможни действия за намаляване на броя на смъртните случаи и на тежките наранявания.

3.2.3. Европейският съюз възнамерява да разгледа причините за пътните произшествия комплексно, като изгради слоеве на защита, гарантиращи, че ако един елемент не изпълни предназначението си, друг ще компенсира. Този процес предполага въвеждането на техническо оборудване в превозните средства и в пътните инфраструктури и нарастващ обмен на информация между тях. Всяка мярка е предмет на *ad hoc* законодателна инициатива:

а) **Стратегическия план за действие относно пътната безопасност** ([4]). Планът за действие определя целта „нулев брой смъртни случаи“, както и критерии за укрепване на европейското управление, увеличаване на финансирането за иновациите в пътната мрежа чрез Механизма за свързване на Европа (200 милиона евро), прилагане на подхода „безопасни системи“, нови изисквания за повишаване на безопасността на превозните средства, цели по отношение на свързаността и автоматизацията между превозните средства и между пътната инфраструктура и превозните средства, както и предложение за износ на европейските стандарти за безопасност в трети държави (с приоритет към Западните Балкани);

б) **Регламент за защитата на пътниците в превозни средства и уязвимите участници в пътното движение** ([5]). Наред с другото се предвижда въвеждането на усъвършенствани елементи за аварийно спиране, предупреждение при напускане на лентата за движение и различен дизайн на кабината на тежкотоварните превозни средства, за да се подобри видимостта за велосипедисти или пешеходци, заедно със сензори за откриването им;

в) **Директива относно управлението на безопасността на пътните инфраструктури** ([6]). Поставя се целта да се направи картографиране на рисковете на цялата европейска мрежа, като то не се ограничава само до магистралите от мрежата TEN-T, а се разширява за всички други автомагистрали и за основните пътища. Градските пътища се изключват. Директивата определя също така по-добри стандарти за качество за пътната инфраструктура (ясна пътна маркировка и ясни пътни знаци и въвеждане на нови технологии като предупреждението при напускане на лентата за движение).

3.3. *Свързана и автоматизирана мобилност*

3.3.1. Стратегията на Комисията за „**свързана и автоматизирана мобилност**“ ([7]) се основава на вече натрупан опит на равнището на ЕС и по-специално на съобщението „**Изкуствен интелект за Европа**“ ([8]) и на **Декларацията от Амстердам**, с която държавите членки призоваха Комисията да изготви европейска стратегия в областта на автоматизираното и свързаното управление, да адаптира регулаторната рамка, да подкрепя научноизследователските и иновационните процеси и да разпространява „съвместни интелигентни и оперативно съвместими транспортни системи“.

3.3.2. Комисията включва в един единствен документ дългосрочни цели (намаляване на емисиите, движение и произшествия): оказване на конкретна подкрепа на автомобилната промишленост, свързана с научните изследвания и иновациите, своевременно разглеждане на въпросите от етичен и социален характер, като новото отношение между човека и машината, киберсигурността и въздействието на тези технологии върху заетостта преди пускането на пазара на напълно автоматизираните превозни средства.

3.3.3. Сред основните предимства, предоставяни от автоматизацията, е достъпът до мобилност за всички (на първо място лица с увреждания и възрастни хора), които към момента са изключени от него. За да се увеличат максимално предоставяните от автоматизацията възможности, е от съществено значение превозните средства и пътните инфраструктури непрекъснато да си обменят информация, като се има предвид, че през следващите години може да се създаде „смесена система“, чрез която превозни средства с различни технологии (управление от човек, асистирано и автоматизирано управление) да влизат във връзка. За да бъде допълнена тази рамка, с оглед на развитието на интермодалността, се определят *ad hoc* изисквания за европейско морско обслужване на едно гише ([9]) и електронна информация за товарни превози ([10]).

([4]) COM(2018) 293 final, приложение 1.
([5]) COM(2018) 286 final.
([6]) COM(2018) 274 final.
([7]) COM(2018) 283 final.
([8]) COM(2018) 237 final.
([9]) COM(2018) 278 final.
([10]) COM(2018) 279 final.

3.4. *Екологосъобразна мобилност*

3.4.1. Декарбонизацията на транспорта и преходът към екологосъобразна енергия са един от ключовите аспекти на третия пакет за мобилността. Тази инициатива се вписва в по-широката рамка на плана за действие за кръговата икономика. За да постигне по-високи равнища на устойчивост и конкурентоспособност, ЕС стартира редица инициативи:

а) **Стратегически план за действие в сектора на акумулаторните батерии** ([11]): произтича от изискването за повишаване на европейската енергийна самостоятелност, в съответствие със създаването на Европейския алианс за акумулаторните батерии, в който участват заинтересовани страни от сектора от държавите членки и ЕИБ. Целта на плана е производство на устойчиви акумулаторни батерии по цялата верига на стойността, като се започне от добива на суровините (първични и вторични), етапите на проектирането и производството на акумулаторни елементи и батерийни блокове и се стигне до тяхното използване, повторно използване, рециклиране и отстраняване;

б) **Регламент за емисиите на CO_2 от нови тежкотоварни превозни средства** ([12]) за определяне на редица параметри по отношение на емисиите на CO_2 за товарни автомобили и автобуси, включващ и допълващ действащото законодателство. Инициативата предвижда също така мерки за насърчаване на предприятията да купуват по-енергийноефективни и по-малко замърсяващи превозни средства. Тази мярка е в съответствие с предложение за бързо влизане в сила на новите стандарти за проектиране по отношение на аеродимамичността и масата на тежкотоварните превозни средства, с цел да се намалят емисиите на CO_2 ([13]);

в) **Регламент за улесняване на сравняването на различните горива** с приемане на единна мерна единица с цел насърчаване закупуването на нови превозни средства със слабо въздействие върху околната среда ([14]);

г) **Регламент относно етикетирането на гуми** ([15]), за да се обхванат стандартите за тяхната безопасност, енергийна ефективност и шум;

д) **Преразглеждане на рамката за енергийно данъчно облагане** с цел насърчаване на електромобилността;

е) **Регламент за оптимизирането на мерките за постигане на напредък по осъществяването на трансевропейската транспортна мрежа (TEN-T)** ([16]) за опростяване на процедурите за одобряване на проектите.

3.5. Всички инициативи са подкрепени от обща инвестиция от 450 милиона евро в рамките на **Механизма за свързване на Европа**, като се финансират проекти, допринасящи за пътната безопасност, цифровизацията и мултимодалността. Отново по същата програма ще бъдат предоставени допълнително 4 милиона евро за киберсигурността и за свързаната, съвместна и автоматизирана мобилност.

4. **Общи бележки**

4.1. ЕИСК приветства третия пакет за мобилността, като счита, че той е още една стъпка към по-безопасна, достъпна и устойчива мобилност. Комитетът обаче отбелязва, че предложението на Комисията се ограничава почти единствено до разглеждането само на една част от автомобилния сектор. За да се развие устойчива и безопасна мобилност е необходимо да се разгледат всички налични видове транспорт, като се планира все по-тясна, ефективна и ефикасна свързаност между обществения и частния транспорт, като се намали времето за пътуване и обемът на движението.

4.2. Пакетът се състои от редица свързани помежду си законодателни инициативи, за които ЕИСК счете, че заслужават конкретно задълбочено разглеждане чрез изготвянето на отделни становища. По тази причина настоящото становище се фокусира върху анализа на референтното съобщение и трябва да се чете и разбира като продължение на предходните становища на ЕИСК относно първия и втория пакет за мобилността, както и на становищата, изготвени по координиран начин с него, които анализират конкретните им аспекти ([17]).

([11]) COM(2018) 293 final, приложение 2.
([12]) COM(2018) 284 final.
([13]) COM(2018) 275 final.
([14]) Регламент за изпълнение (ЕС) № 2018/732 на Комисията (ОВ L 123, 18.5.2018 г., стр. 85).
([15]) COM(2018) 296 final.
([16]) COM(2018) 277 final.
([17]) TEN/668 — Европейска среда за морските услуги на едно гише + електронни информационни услуги за товарния превоз (вж. страница 265 от настоящия брой на Официален вестник); TEN/669 — Осъществяване на проектите по TEN-T (вж. страница 269 от настоящия брой на Официален вестник); TEN/675 — Стандарти за емисиите на CO_2 от камиони + Маса и размери на пътните превозни средства (вж. страница 286 от настоящия брой на Официален вестник); TEN/672 — Механизъм за свързване на Европа (ОВ C 440, 6.12.2018 г., стр. 191); TEN/673 — Свързана и автоматизирана мобилност (вж. страница 274 от настоящия брой на Официален вестник); TEN/674 — Етикетиране на гумите, 2018 г. (вж. страница 280 от настоящия брой на Официален вестник); TEN/667 — Управление на безопасността на пътната инфраструктура (вж. страница 261 от настоящия брой на Официален вестник); INT/863 — Безопасност на превозните средства/защита на уязвимите участници в пътното движение (ОВ C 440, 6.12.2018 г., стр. 90).

4.3. ЕИСК счита, че съобщението на Комисията и свързаните с него предложения са в съответствие с предходните становища на Комитета в тази област и че може да допринесе за подобряване на стандартите за безопасност, както и на конкурентоспособността на целия европейски автомобилен сектор.

4.4. Комитетът подчертава, че съобщението на Комисията не е подкрепено с адекватна оценка на въздействието на съдържащите се в него мерки. По-специално не са ясни ефектите върху собствеността и използването на превозните средства и върху произтичащата промяна в обема на трафика. При насърчаване на транспорта, вместо да намалеят, те биха могли да нараснат, като увеличат времето, за което гражданите се придвижват, а с това и рискът от произшествия. От съществено значение е Комисията да предложи цялостна и амбициозна визия за транспорта, в която да се вземе предвид интермодалността между обществения и частния транспорт като фактор, който генерира ефективност, качество на живота и безопасност. ЕИСК подчертава значението на изготвянето на подходящи оценки на въздействието за всички предложения, които съдържат конкретни мерки. При подготовката за новите транспортни средства не бива да бъде забавяно широкото въвеждане на интелигентни технологични решения (например, що се отнася до осветлението); те повишават ефективността на транспорта, особено обществения, и намаляват вероятността от произшествия.

4.5. Комитетът подкрепя целта „Нулева смъртност“, която да се постигне чрез метода „безопасни системи“. Това ще изисква включването на всички сектори и всички участници в движението за засилено управление. Важно е определените показатели за постигането на целите да бъдат ясни, реалистични и наблюдаеми. По-специално ЕИСК изразява надежда, че организираното гражданско общество ще вземе активно участие във всички фази на изготвяне, прилагане, наблюдение и оценка на стратегията.

4.6. Комитетът оценява положително решението за предоставяне на 450 милиона евро (през периода 2018—2020 г.) за цифровизацията и пътната безопасност чрез Механизма за свързване на Европа. Комитетът обаче отново изтъква, че при следващото финансово планиране за периода 2021—2027 г. е необходимо да се увеличат чувствително наличните финансови средства за гарантиране на приемственост в дългосрочен план, за да може да бъдат постигнати определените от ЕС амбициозни цели.

4.7. ЕИСК счита, че извършването на картографиране на рисковете на цялата европейска мрежа TEN-T и на всички автомагистрали и основни пътища е съществена стъпка за планиране на обхвата и видовете инфраструктурни дейности по европейската пътна мрежа. Важно е развитието на физическите и цифровите инфраструктури да се осъществява успоредно. Важно е също така да се разшири възможно най-скоро 5G покритието по всички европейски мрежи от автомагистрали и основни пътища, за да се даде възможност за ефективна свързаност между пътищата и превозните средства и между отделните превозни средства. ЕИСК обаче посочва, че състоянието на пътните и автомагистралните мрежи в отделните европейски държави е много различно. Ето защо е важно да се окаже съдействие на отделните държави членки в този ключов процес на модернизиране с подходящо финансиране и като се определят реалистични и постижими цели.

4.8. Комитетът приема положително предложението на Комисията да направи задължителни някои важни елементи за безопасност на превозните средства, както от технологичен (интелигентно регулиране на скоростта, автономна система за аварийно спиране и др.), така и от проектен характер (подобряване на пряката видимост в товарните автомобили). Комитетът обаче изразява надежда, че всички нови елементи за безопасност ще бъдат приложени към всички видове автомобилен транспорт, за да стане регулаторната рамка пълна, ясна и хомогенна.

4.9. Предложението за нова система за етикетиране на гумите, съдържаща спецификации относно стандартите за безопасност (но също екологични и за шума), може да бъде ключов фактор за намаляване на произшествията, насърчавайки проактивен и информиран избор на потребителите. Важно е нанесената върху етикетите информация да бъде ясна на пръв поглед и разбираема за потребителите.

4.10. По отношение на пътната безопасност е важно също така Европейският съюз да започне процес на постепенно уеднаквяване на действащите национални законодателства и свързаните с тях санкции (пътна маркировка, скорост, използване на колани и каски, забрана за управление под въздействието на алкохол или упойващи вещества и др.). Тези мерки ще трябва да бъдат съпроводени с разработването на подходящи технологии за откриване на евентуални рискови или опасни ситуации (блокиращо устройство при употреба на алкохол, откриване на сънливост на водача и др.). Важно е също така нито един вид технология да не води до прекомерно увеличаване на цената на превозните средства. По-безопасните превозни средства трябва да бъдат достъпни за всички ([18]).

4.11. Целта „Нулева смъртност“ възлага много надежди за развитието на свързана и автоматизирана мобилност. Според ЕИСК автоматизацията вероятно би могла да играе ключова роля за намаляване на произшествията, но счита, че е особено важно да се отбележат някои опасения и съмнения относно процеса на разработване, предвиден от Комисията. Поради тази причина е важно да се подобрят вече съществуващите технологии, като едновременно се постави началото на процеси за

([18]) ОВ C 157, 28.6.2005 г., стр. 34.

контрол на съществуващи и нови технологии, които да гарантират постигането на ефективни равнища на безопасност. Липсата на подробна стратегия за постигането на автоматизирано пътно движение вероятно е от полза за постигането на напредък в тази област, но може да представлява проблем за държавите членки при адаптирането на транспортните политики към новите технологии и тяхното използване.

4.11.1. Би трябвало да бъде разработена стратегия за максимално повишаване на ролята на автоматизацията и свързаността в подкрепа на човека. По-специално Комитетът изразява загриженост, че Комисията разглежда като близки равнищата на асистирано и напълно автоматизирано управление (човекът е само пътник). В действителност пълната автоматизация представлява както проблем със социално-икономическото приемане, така и проблем с технологичната и инфраструктурната осъществимост, като се има предвид, че в смесена система трябва да се гарантира обстановка на максимална безопасност (превозни средства без асистирано управление, превозни средства с асистирано управление и напълно автоматизирани превозни средства). Ето защо преди пускането на пазара на напълно автоматизирани превозни средства би трябвало да се премине през фаза на изпитване, която да гарантира равнища на ефективност и безопасност, сходни на тези при самолетите или влаковете.

4.11.2. ЕИСК приветства предложенията за създаване на обмен на цифрова информация в морския транспорт („европейско морско обслужване на едно гише“ — Maritime Single Window и признаването на документите за превоз на стоки), но счита, че тези предложения биха могли да бъдат доразвити.

4.12. ЕИСК приветства стратегическия план за действие в сектора на акумулаторните батерии, който отрежда централно място в процеса на Европейския алианс за акумулаторните батерии, като подчертава проблема със сериозната енергийна зависимост на ЕС от трети държави.

4.12.1. Решението за създаване на верига на стойността на акумулаторните батерии, по модела на кръговата икономика, определено е приемливо. Комитетът подчертава обаче, че към момента различни фактори пречат за пълното разработване на плана: зависимост от суровини от трети държави (например литий); начален стадий на научните изследвания относно функционалните алтернативни суровини за кръговата икономика; неспособност да се управлява напълно дейността, свързана с преработката на изтощените акумулаторни батерии (вторични суровини) и тяхното отстраняване; липса на квалифицирана работна ръка.

4.12.2. По-специално ЕИСК счита, че за да бъдат решени тези проблеми са необходими значителни средства за научни изследвания и иновации. Предоставените средства за периода 2018—2020 г. определено са големи, но трябва да има приемственост през следващата МФР за периода 2021—2027 г. По-специално е от съществено значение да се подкрепя търсенето на напълно възобновяеми алтернативни енергийни източници, които са чисти и с нулево въздействие върху околната среда, като се преодолеят някои очевидни ограничения за достъп до суровини и за въздействие върху околната среда, които вече са характерни за акумулаторните батерии за електрически двигатели. Освен това е крайно необходимо да се създаде квалифицирана работна ръка, като се използват средства от програмата „Еразъм+“ и се включат университети и научноизследователски центрове.

4.12.3. Комитетът подчертава, че инициативата на Комисията ще доведе до почти пълно обновяване на целия европейски автомобилен парк в рамките на едно десетилетие, като се създаде нов проблем, свързан с отстраняването и рециклирането на милиони превозни средства. Тази тема трябва да заеме централно място в стратегиите на Комисията в рамките на кръговата икономика. Организираното гражданско общество трябва да бъде включено на всички етапи от процеса на преход и е призовано да информира и повишава осведомеността на гражданите във връзка с постигането на устойчиво развита мобилност.

4.13. ЕИСК подкрепя инициативата за определяне на допустими стойности на емисиите на CO_2 и за тежкотоварните превозни средства, както вече това се случва за други категории превозни средства. Тъй като МСП от транспортния сектор биха могли да срещнат трудности при обновяването на автомобилния си парк, на държавите членки се препоръчва да подкрепят прехода към икономика с ниски емисии на CO_2 чрез подходящи данъчни стимули.

4.14. ЕИСК счита, че за да бъде напълно ефективно, предложението за опростяване за изграждането на мрежите TEN-T би трябвало да взема предвид правните процеси ([19]).

5. **Конкретни бележки**

5.1. В класификацията на риска, извършена по европейските автомагистрали и националните пътища, не се разглежда разработването на подходяща и координирана технология в градовете, където възникват повечето сериозни несмъртоносни произшествия. Освен това би било добре да се постави началото на същия процес и в държавите от Западните Балкани, които вече започнаха съответните преговори за присъединяване към ЕС.

([19]) TEN/669 — Осъществяване на проектите по TEN-T (вж. страница 269 от настоящия брой на Официален вестник).

5.2. Системата eCall в леките автомобили с автоматично набиране на съответните органи на пътния и медицинския сектор в случай на произшествие е определено още един фактор, който може да намали последиците от пътнотранспортните произшествия. ЕИСК изразява надежда, че тази апаратура ще стане задължителна за всички превозни средства, които са най-широко разпространени и изложени в най-голяма степен на произшествия (тежкотоварни превозни средства, автобуси и мотоциклети), и че ЕС ще насърчава по-добра интеграция в службите за спешно реагиране, пътна безопасност и бърза медицинска помощ.

5.3. Етичните аспекти са ключови за развитието на автоматизацията. Особено противоречиви са ситуациите, в които машините биха могли да бъдат призовани да направят „етичен“ избор. ЕИСК потвърждава отново принципа, според който само хората, като такива, могат да правят „етичен“ избор, а че машините, независимо от това до каква степен са усъвършенствани, трябва да подпомагат човека, а не да го изместват.

5.4. По отношение на разработването и пускането на пазара на напълно автоматизирани превозни средства Комитетът призовава Комисията да разгледа по-внимателно произтичащите от това аспекти, свързани със заетостта и социалните въпроси. По-специално ЕИСК изразява опасения, че за относително кратко време може да бъдат премахнати цели работни сектори (напр. превозвачи) и закритите работни места да не бъдат заменени с нови. Освен това при подобен сценарий ЕС би трябвало да се справи с изключително висок брой безработни, чиито умения и знания трудно може да бъдат пригодени към новата автоматизирана транспортна система. Ето защо е необходимо да се предвиди, чрез социален диалог и колективно договаряне, управлението на процесите на промяна и задействане на образователни програми за предоставяне на уменията, необходими за всички работещи в сектора.

5.5. Комитетът счита, че застрахователните компании би трябвало да стимулират закупуването на по-безопасни превозни средства чрез намаляване на премиите. В по-общ план ЕИСК счита, че е от съществено значение да се започне сериозно обсъждане на правните аспекти, свързани с въвеждането на напълно автоматизирани превозни средства, като на първо място се изясни кой ще носи гражданска или наказателна отговорност при пътнотранспортно произшествие.

5.6. Комитетът изразява тревога относно приетата от Комисията система за сравняване на различните горива ([20]). В действителност в тази система, основана на разхода на гориво за 100 км на даден автомобил, не се вземат под внимание множество параметри, необходими за определяне на реалния разход на гориво, като има опасност от създаване на объркване сред потребителите. Освен това въведеният от Комисията механизъм за консултация с потребителите в действителност маргинализира ролята на ЕИСК и на сдруженията на потребителите, работещи в сектора, и се фокусира върху статистически несъществена извадка (3 000 анкетирани в три държави от ЕС), като предлага твърде сходни алтернативи.

Брюксел, 17 октомври 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

([20]) Регламент за изпълнение (ЕС) № 2018/732.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2008/96/ЕО относно управлението на безопасността на пътните инфраструктури“

(COM(2018) 274 final — 2018/0129 (COD)

(2019/C 62/40)

Докладчик: **Brian CURTIS**

Консултация	Европейски парламент, 31.5.2018 г.
	Съвет на Европейския съюз, 8.6.2018 г.
Правно основание	Член 91, параграф 1, буква в) от Договора за функциониране на Европейския съюз
Компетентна секция	„Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“
Приемане от секцията	4.10.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	17.10.2018 г.
Пленарна сесия №	538
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	204/2/6

1. **Заключения и препоръки**

1.1. Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) приветства предложението за изменение на Директива 2008/96/ЕО относно управлението на безопасността на пътните инфраструктури (УБПИ). Комитетът по-специално счита, че предложените от Комисията мерки следва да спомогнат за преодоляване на недостатъците на настоящата директива (хармонизация, споделяне на информация и ограничено приложно поле) и да играят ключова роля по отношение на изпълнението на Стратегическия план за действие относно пътната безопасност.

1.2. Комитетът одобрява реализирането на инициативата *Vision Zero*, която цели нулев брой смъртни случаи и тежки произшествия по пътищата до 2050 г. посредством възприемане на подхода „Безопасна система“, популяризиран от Световната здравна организация. Прилагането на тази стратегия ще наложи участието на всички сектори и на всички участници в пътното движение, за да се постигне засилено управление. От съществено значение е показателите да бъдат ясни и да могат да подлежат на мониторинг. Организациите на гражданското общество следва да участват активно на всички етапи от създаването, изпълнението, мониторинга и оценката на стратегията.

1.3. Комитетът счита, че системната и проактивна процедура за картографиране на рисковете по цялата мрежа TEN-T и по всички магистрали и първокласни пътища представлява решаваща стъпка по отношение на планирането на нови инфраструктурни мерки. Поради различния напредък по отношение на прилагането на настоящата Директива за УБПИ обаче е от съществено значение да бъдат определени реалистични цели и крайни срокове за всички държави членки и да бъде предоставена финансова подкрепа за най-изоставащите региони, включително шестте държави от Западните Балкани. Освен това мнението на Комитета е, че приложното поле на УБПИ следва да бъде разширено, така че да бъдат обхванати всички основни селски и градски пътища с цел постигане на ефективно драстично намаляване на смъртните случаи и сериозните произшествия до 2030 г.

1.4. ЕИСК счита, че постигането на високи резултати в областта на пътната безопасност е от стратегическо значение, но и че е необходимо увеличаване на бюджета през следващата многогодишна финансова рамка за периода 2021—2027 г., така че бъде гарантирана непрекъснатост в дългосрочен план с оглед на постигането на амбициозните цели, които ЕС си е поставил. ЕИСК отбелязва по-специално, че стратегията на ЕС е насочена предимно към финансиране на изграждането на нови инфраструктури, но би трябвало да се отпуснат и достатъчно средства за поддържането и модернизирането на съществуващите пътища. Освен това ЕИСК е на мнение, че по-големият бюджет за транспорт ще окаже допълнително положително въздействие върху растежа и работните места в Европа.

1.5. Комитетът подкрепя предложението за нови изисквания за характеристиките на пътната маркировка и пътните знаци с цел изграждане на съвместни, свързани и автономни системи за мобилност (C-ITS). ЕИСК препоръчва разширяване на този подход, така че да бъде обхванат целият наличен транспорт (интермодалност) и в резултат на това да бъде постигнато максимално въздействие от изпълнението на подобна стратегия. ЕИСК счита още, че всяка една стратегия за пътна безопасност би трябвало да започне с подходящо образование и обучение за частните и професионалните водачи, тъй като все още човешките грешки са основната причина за произшествията по пътищата.

1.6. ЕИСК подкрепя предложението за системно отчитане на незащитените участници в пътното движение във всички процедури за управление на пътната безопасност. По-специално Комитетът препоръчва успоредно изготвяне заедно с други специфични разпоредби за безопасност по отношение на превозните средства с цел отстраняване на възможни пропуски.

2. **Въведение**

2.1. През последните няколко десетилетия пътната безопасност в ЕС се подобри значително. Между 2001 и 2010 г. броят на смъртните случаи при пътнотранспортни произшествия в ЕС намаля с 43 %, а в периода между 2010 и 2016 г. с още 19 %. Въпреки това броят на смъртните случаи по пътищата остава висок (25 620 души изгубиха живота си по пътищата на ЕС през 2016 г. ([1])), а статистиката показва прогресивна стагнация по отношение на постигането на безопасната мобилност в ЕС.

2.2. Поради тази причина с Декларацията от Валета Европейската комисия беше насърчена да стартира нова инициатива за адаптиране на **Директива 2008/96/ЕО относно управлението на безопасността на пътните инфраструктури (УБПИ)** към промените в мобилността, произтичащи от социалните тенденции и технологичните развития. Тази инициатива, която е фокусирана върху пътната безопасност, изпълнява решаваща роля в **Стратегическия план за действие относно пътната безопасност** ([2]), публикуван в рамките на **третия пакет за мобилността** ([3]) през май 2018 г.

3. **Основно съдържание на предложението**

3.1. Въпреки постигнатия през последните години напредък броят на сериозните инциденти или на инцидентите с фатален край по пътищата продължава да бъде прекомерно голям. Тъй като 90 % от произшествията са причинени от човешка грешка, Комисията счита, че автоматизацията, свързаността, новите стандарти за проектиране по отношение на пътищата и превозните средства биха могли да намалят броя на произшествията и последиците от тях за водачите, пътниците и незащитените участници в пътното движение (например велосипедисти).

3.2. Комисията е определила по-специално целта ***Vision Zero***, която е насочена към нулев брой смъртни случаи и тежки произшествия по пътищата до 2050 г. С предложението се въвежда също така и *междинна* цел за намаляване с 50 % на смъртните случаи и тежките наранявания до 2030 г.

3.3. С оглед на постигането на тези цели ЕС възнамерява да приеме нови технологични и регулаторни инструменти, основани на подхода **„Безопасна система“** на Световната здравна организация ([4]). Принципът в основата на този подход е, че макар и произшествията да не могат да бъдат напълно премахнати, е възможно да бъдат предприети действия за намаляване на броя на смъртните случаи и тежките наранявания.

3.4. Настоящата Директива за УБПИ беше приета през 2008 г., за да се гарантира, че съображенията, свързани с пътната безопасност, заемат централно място на всички етапи от планирането, проектирането и използването на пътната инфраструктура. Въпреки това съществуват множество разлики по отношение на напредъка по прилагането на настоящата директива на национално равнище. Тези разлики често съответстват на по-високо равнище на смъртни случаи и сериозни произшествия ([5]). Поради тази причина е от съществено значение да бъдат хармонизирани нормите за безопасност и да се повиши безопасността на пътната инфраструктура. Държавите членки следва да получат специфична финансова подкрепа посредством Механизма за свързване на Европа (200 милиона евро) за периода 2018—2020 г.

3.5. Преразгледаната директива е насочена към постигане на горепосочените цели посредством въвеждането на следните мерки:

— въвеждане на задължения за прозрачност и последващи действия във връзка с процедурите по управление на безопасността на пътната инфраструктура,

— въвеждане на цялостна оценка на пътната мрежа и системна и проактивна процедура за картографиране на рисковете, с която да се оценява „вградената“ или присъща безопасност по пътищата в целия ЕС,

— разширяване на приложното поле на директивата, така че да обхваща не само трансевропейската транспортна мрежа (TEN-T), но и магистралите и първокласните пътища извън мрежата, а също и пътищата извън градските зони, построени изцяло или частично със средства на ЕС (Мрежата TEN-T се характеризира със значителна интензивност на трафика, но благодарение на високите стандарти за безопасност инцидентите с фатален край не са особено често явление (8 %). На първокласната пътна мрежа на ЕС се падат 39 % от всички смъртни случаи по пътищата в ЕС. Координираните действия на ЕС във връзка с първокласната пътна мрежа (включително тази нейна част, която не влиза в TEN-T) ще допринесат за постигането на целите Vision Zero),

([1]) База данни за пътнотранспортните произшествия на ЕС, 2016 г.
([2]) COM(2018) 293 приложение 1.
([3]) COM(2018) 293 final.
([4]) Световна здравна организация, Save LIVES — A road safety technical package („Спасяване на животи — технически пакет за пътна безопасност“), 2017 г.
([5]) Care — база данни за пътнотранспортните произшествия на ЕС.

— определяне на общи изисквания за характеристиките на пътната маркировка и пътните знаци с цел да се улесни разгръщането на съвместни, свързани и автономни системи за мобилност,

— въвеждане на задължение за системно отчитане на незащитените участници в пътното движение във всички процедури за управление на пътната безопасност.

4. **Общи бележки**

4.1. ЕИСК приветства предложението на Комисията, което има за цел изменение на Директива 2008/96/ЕО относно управлението на безопасността на пътните инфраструктури. По-специално Комитетът одобрява Декларацията от Валета и счита, че е необходим задължбочен европейски подход с оглед на постигането на по-добри резултати в областта на пътната безопасност.

4.2. Третият пакет за мобилността се състои от набор от взаимосвързани законодателни инициативи. Комитетът взе решение да разгледа всяко законодателно предложение в рамките на отделно становище. Поради тази причина настоящото становище следва да бъде четено и тълкувано във връзка с предходните становища на ЕИСК, но също така и във връзка със становищата, които са изготвени в съответствие с него и в които внимателно се разглеждат специфичните аспекти на третия пакет за мобилността ([6]).

4.3. Комитетът одобрява реализирането на целта Vision Zero посредством използване на подхода „Безопасна система“. За да се постигне целта за засилено управление, ще е необходимо участието на всички сектори и на всички участници в пътното движение. От съществено значение е показателите, определени за изпълнението на тези цели, да бъдат ясни и да могат да подлежат на мониторинг. Организациите на гражданското общество следва да участват активно на всички етапи от създаването, изпълнението, мониторинга и оценката на стратегията.

4.4. ЕИСК приветства решението за отпускане на 200 милиона евро (за период 2018—2020 г.) за пътна безопасност. Въпреки това Комитетът счита, че е необходимо да се предвиди по-голям финансов пакет в следващата многогодишна финансова рамка (МФР) за периода 2021—2027 г., така че да бъде гарантирана непрекъснатост в дългосрочен план и да могат да бъдат изпълнени амбициозните цели, които ЕС си е поставил ([7]). (Според изчисленията на Европейската комисия инвестициите, необходими за изграждането на основната мрежа TEN-T ще възлязат на около 500 млрд. евро за периода 2021—2030 г., а за завършването на широкообхватната мрежа ще бъдат необходими около 1 500 млрд. евро.)

4.5. ЕИСК счита, че по-големият бюджет за транспорт ще окаже допълнително положително въздействие върху растежа и работните места в Европа. Инвестираните средства ще имат ефект на ливъридж, като ще спомогнат за създаването на 13 милиона работни места на година до 2030 г., както и за генерирането на допълнителни приходи в размер на до 4 500 милиарда евро (1,8 % от БВП на ЕС). Това означава, че всеки милиард евро, който е инвестиран в мрежата TEN-T, следва да създаде до 20 000 работни места ([8]).

4.6. Комитетът счита, че инициативата за системна и проактивна процедура за картографиране на рисковете по цялата мрежа TEN-T и по всички магистрали (извън мрежата TEN-T) и първокласни пътища представлява решаваща стъпка по отношение на планирането на мащаба и вида на инфраструктурните мерки, които трябва да бъдат предприети във връзка с европейската пътна мрежа. Поради различния напредък по прилагането на настоящата Директива за УБПИ обаче е от съществено значение да бъдат определени реалистични цели и крайни срокове за всички държави членки, както и да бъдат осигурени адекватни финансови мерки за подпомагане на най-изоставащите региони и държави ([9]).

4.7. Комитетът отбелязва, че стратегията на ЕС е насочена предимно към финансиране на изграждането на нови инфраструктури. Въпреки това би трябвало да се отпуснат и достатъчно средства за поддържането и модернизирането на съществуващите пътища, тъй като това е също така важно за поддържането на високи стандарти на пътна безопасност.

([6]) TEN/666 — „Устойчива мобилност за Европа“, Barbucci, 2018 г. (Вж. страница 254 от настоящия брой на Официален вестник); TEN/668 — „Европейска среда за морските услуги на едно гише + електронни информационни услуги за товарния превоз“, Back, 2018 г. (Вж. страница 265 от настоящия брой на Официален вестник); TEN/669 — „Осъществяване на проектите TEN-T“, Dumitru Fornea, 2018 г. (Вж. страница 269 от настоящия брой на Официален вестник); TEN/670 + TEN/675 — „Масата и размерите на превозните средства“, Back, 2018 г. (Вж. страница 286 от настоящия брой на Официален вестник); TEN/672 — „Механизъм за свързване на Европа (МСЕ)“, Plosceanu и Watson, 2018 г. (ОВ C 440, 6.12.2018 г., стр. 191); TEN/673 — „Свързана и автоматизирана мобилност“, Samm, 2018 г. (Вж. страница 274 от настоящия брой на Официален вестник); TEN/674 — „Етикетиране на гумите“, 2018 г. (Вж. страница 280 от настоящия брой на Официален вестник); TEN/667 (Вж. страница 261 от настоящия брой на Официален вестник); INT/863 — „Безопасност на превозните средства/защита на уязвимите участници в пътното движение“, Hencks, 2018 г. (ОВ C 440, 6.12.2018 г., стр. 90);

([7]) COM(2018) 277.

([8]) TEN/672, „Механизъм за свързване на Европа (МСЕ)“, Plosceanu и Watson, 2018 г.

([9]) TEN/669 — „Осъществяване на проектите TEN-T“, Dumitru Fornea, 2018 г.

4.8. Новите изисквания за характеристиките на пътната маркировка и пътните знаци са от ключово значение за изграждането на съвместни, свързани и автономни системи за мобилност (C-ITS). Комитетът счита, че е от съществено значение да се предостави възможност на превозните средства и пътната инфраструктура за непрекъснат обмен на информация, така че да могат да се изправят пред предизвикателството на „смесената система на транспорт“, която се характеризира с превозни средства, използващи различни технологии: човешко управление на превозно средство, помощ при управлението на превозно средство и автоматизирано управление на превозно средство ([10]). С оглед на завършването на стратегията относно безопасната мобилност е важно подобен подход да бъде разширен по отношение на целия наличен транспорт (интермодалност), като по този начин се оказва пряко въздействие върху намаляването и безопасността на трафика ([11]).

4.9. ЕИСК е убеден, че новите технологии могат да допринесат съществено за подобряването на стандартите за пътна безопасност, отчитайки техните собствени ограничения и предпазните мерки, които са нужни при тяхното използване. ЕИСК счита още, че всяка една стратегия за пътна безопасност би трябвало да започне с подходящо образование и обучение за частните и професионалните водачи, тъй като човешките грешки продължават да са сред основните причини за произшествията по пътищата.

4.10. ЕИСК подкрепя предложението за системно отчитане на незащитените участници в пътното движение във всички процедури за управление на пътната безопасност. Този подход е в съответствие с новите тенденции и навици на гражданите на ЕС (напр. повече велосипедисти). Комитетът препоръчва успоредно изготвяне заедно с други специфични разпоредби за безопасност по отношение на превозните средства с оглед на отстраняването на възможни пропуски (например усъвършенствани системи за аварийно спиране, система за предупреждение при напускане на лентата за движение и различен дизайн на кабините на тежкотоварните превозни средства с цел повишаване на видимостта на велосипедистите и пешеходците, както и сензори за тяхното регистриране) ([12]).

5. **Конкретни бележки**

5.1. ЕИСК счита, че е важно успоредното изграждане на физическата и цифровата инфраструктура. От съществено значение е също така да се завърши възможно най-бързо изграждането на 5G покритие на всички магистрали и първокласни пътни мрежи в Европа, за да се предостави възможност за ефективна свързаност между пътищата и превозните средства и между самите превозни средства ([13]). Във връзка с това ЕИСК отново препоръчва подходяща и дългосрочна финансова подкрепа в следващата МФР за периода 2021—2027 г.

5.2. В съответствие с препоръката на Европейския съвет за транспортна безопасност ([14]) мнението на Комитета е, че приложното поле на УБПИ следва да бъде разширено по отношение на всички основни селски и градски пътища. Този по-широкообхватен подход е необходим с оглед на постигането на ефективно драстично намаляване на смъртните случаи и сериозните произшествия до 2030 г. Настоящото предложение се основава на факта, че предложението на Комисията оказва въздействие върху половината от произшествията по пътищата на ЕС и че по-голяма част от сериозните наранявания се случват по градските пътища.

5.3. През 2015 г. ЕС стартира нов проект за разширяване на стратегията за TEN-T по отношение на Западните Балкани ([15]). Тази инициатива, която се подпомага от инвестиционната рамка за Западните Балкани (ИРЗБ) и Механизма за свързване на Европа (МСЕ), би трябвало да има съществено въздействие върху процеса на разширяване на ЕС. ЕИСК препоръчва изпълнението на Стратегическия план за действие относно пътната безопасност да бъде включено в рамките на този амбициозен инфраструктурен проект. Тази мярка следва да съответства на предложението на Комисията за разширяване на приложното поле на УБПИ по отношение на пътната инфраструктура извън градските зони, която е изградена със средства на ЕС. По-специално тя ще предостави възможност на шестте държави от Западните Балкани да се присъединят към ЕС, без да се сблъскват с разлики по отношение на безопасността и инфраструктурата.

Брюксел, 17 октомври 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

([10]) TEN/673 — „Свързана и автоматизирана мобилност“, Samm, 2018 г.
([11]) TEN/666 — „Устойчива мобилност за Европа“, Barbucci, 2018 г.
([12]) INT/863, „Безопасност на превозните средства/защита на уязвимите участници в пътното движение“, Hencks, 2018 г.
([13]) TEN/673 — „Свързана и автоматизирана мобилност“, Samm, 2018 г.
([14]) COM(2018) 274, стр. 7.
([15]) http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-4826_de.htm

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на среда за европейско морско обслужване на едно гише и за отмяна на Директива 2010/65/ЕС“

(COM(2018) 278 final — 2018/0139(COD)

и относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно електронната информация за товарни превози

(COM(2018) 279 final — 2018/0140(COD)

(2019/C 62/41)

Докладчик: **Stefan BACK**

Консултация	Европейски парламент: 11.6.2018 г.
	Съвет, 14-15.6.2018 г.
Правно основание	Член 91, член 100, параграф 2, член 192, параграф 1 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“
Приемане от секцията	4.10.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	17.10.2018 г.
Пленарна сесия №	538
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	210/2/2

1. **Заключения и препоръки**

1.1. ЕИСК приветства двете предложения като важни стъпки към цифровизацията на транспорта, което е една от целите на Бялата книга за транспортната политика от 2011 г., и стъпка към прилагането на новата стратегия за промишлеността, представена от Комисията през октомври 2017 г., както и на заключенията на Съвета на министрите относно цифровизацията на транспорта от 5 декември 2017 г. и на декларацията от Дните на цифровия транспорт, подписана в Талин на 10 ноември 2017 г.

1.2. ЕИСК подкрепя формата на избрания законодателен акт; опитът показва, че са необходими ясни и императивни задължения за държавите членки, за да може една система за електронна информация да работи правилно в целия Европейски съюз.

1.3. Всяко предложение има за цел подходяща степен на хармонизация с оглед на задачите, които трябва да бъдат изпълнени.

1.4. ЕИСК подчертава, че адекватността на стандартите и изискванията за сертифициране, които ще бъдат определени от Комисията в делегирани актове или актове за изпълнение, ще бъдат от ключово значение за правилното функциониране на планираните концепции и за доверието на потребителите в цифровите решения. По отношение на предложението относно електронната информация за товарни превози, това би могло да бъде от ключово значение за възможността тази система да стане задължителна не само за органите, но и за потребителите.

1.5. ЕИСК счита, че безпроблемното функциониране на системите, гарантиращи сигурността, целостта на комуникациите, неприкосновеността и поверителността на търговската и, ако е приложимо, на друга чувствителна информация, е ключов елемент за изграждането на доверие. ЕИСК обръща внимание на работата, която се извършва понастоящем в Икономическата комисия за Европа на Организацията на обединените нации (ИКЕ на ООН) на Икономическия и социален съвет на ООН с цел осигуряване на високи и универсални стандарти в това отношение.

1.6. ЕИСК би желал да види бързото развитие на предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно електронната информация за товарни превози [COM(2018) 279] (предложение относно електронната информация за товарни превози) в система, задължителна и за потребителите, за да се оптимизира повишаването на ефективността, намаляването на разходите и добавената стойност за околната среда. Подходящ повод да се извърши това би могъл да бъде регламентът, предвиден в член 15 от предложението.

1.7. ЕИСК също така изразява съжаление, че обхватът на предложението относно информацията за товарни превози изглежда ограничен до изискванията за информация, установени в актовете на Съюза относно условията, при които може да се извършва транспорт съгласно глава „Транспорт“ от ДФЕС. ЕИСК счита, че ползите от цифровизацията следва да са приложими и по отношение на други административни изисквания относно такива транспортни операции. В точка 3.8 по-долу се съдържа проект за изменение. Важно е да се даде общ сигнал в този смисъл, без това да засяга съществуващите или бъдещите специални разпоредби.

1.8. ЕИСК обръща внимание и на потенциалната добавена стойност на възможността за представяне на електронна информация на властите по целия свят, в съответствие с хармонизирани стандарти като тези, разработени от ИКЕ на ООН.

1.9. По-специално по отношение на предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на среда за европейско морско обслужване на едно гише и за отмяна на Директива 2010/65/ЕС [COM(2018) 278] (предложението за морско обслужване на едно гише), ЕИСК изразява загриженост, че предоставената възможност за определяне на специфични национални изисквания лесно би могла да се превърне в пречка за гладкото функциониране на вътрешния пазар. ЕИСК очаква, че прилагането на тази възможност ще бъде внимателно наблюдавано от Комисията и че непрекъснатият диалог между Комисията и държавите членки ще спомогне за ограничаване на специфичните национални изисквания.

1.10. В този контекст ЕИСК подчертава също така значението да се вземат предвид социалните ефекти на цифровизацията. Това включва информиране на ранен етап, установяване на диалог, насочване на вниманието към променящия се характер на работните места и към необходимостта от развитие на нови умения и осигуряване на възможност на работната сила да се адаптира към новите условия. По мнение на ЕИСК цифровизацията на транспортния сектор може да го направи по-привлекателен като работно място и следователно да разреши настоящите проблеми при набирането на работна ръка в сектора.

2. **Предложения на Комисията**

2.1. Комисията внесе две свързани предложения, а именно:

— Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на Европейска среда за морските услуги на едно гише и за отмяна на Директива 2010/65/ЕС [COM(2018) 278] (предложение за морско обслужване на едно гише); и

— Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно електронната информация за товарни превози [COM(2018) 279] (предложение относно електронната информация за товарни превози).

2.2. Двете предложения са функционално свързани помежду си, тъй като и двете създават система за електронна комуникация между дружествата и публичните органи за улесняване на контрола на съответствие с редица правни задължения чрез система, която гарантира автентичността на предоставената информация, както и нейната цялост и спазването на изискванията за неприкосновеност.

2.3. Предложението за морско обслужване на едно гише ще замени Директива 2010/65/ЕС, която имаше подобна цел, но се оказа неефективна, тъй като предостави на държавите членки твърде голяма свобода за прилагане, която води до различни стандарти, практики и обхват на цифровото съобщаване, вследствие на което се стига до увеличаване на административната тежест за водния транспорт и до ръчно изпълнение на останалата част от административните практики.

2.4. Изглежда, че системата на морското обслужване на едно гише в този вид е достъпна за всички кораби, които са правно задължени да представят отчети при влизане в пристанищата на държавите членки.

2.5. Предложението относно информацията за товарни превози има за цел да въведе задължение за органите на държавите членки да приемат електронна документация за целите на спазване на задължението на предприятията да подават документи, за да доказват съответствие с изискванията на редица законодателни актове на ЕС относно транспорта на стоки, както и с условията за превоз на отпадъци. За тази цел предложението относно информацията за товарни превози въвежда система за електронна информация за товарни превози (eFTI), която се състои от рамка за предоставяне на услуги, включително общ набор данни, процедури и правила за достъп, изисквания за платформите, услуги и системи за сертифициране за eFTI.

2.6. Предвиденият вариант в предложението относно електронната информация за товарни превози е достъпен за операторите, спрямо които се прилагат задълженията за правна информация или документация, посочени в предложението.

3. **Общи бележки**

3.1. ЕИСК приветства двете предложения, които преследват общата цел за цифровизация на транспорта, заложена първоначално в Бялата книга за транспортната политика от 2011 г. и впоследствие последвана например от стратегията за цифровия единен пазар и новата стратегия за промишлеността, представена от Комисията през октомври 2017 г., както и в заключенията на Съвета на министрите относно цифровизацията на транспорта от 5 декември 2017 г. като последващи действия във връзка с декларацията от дните на цифровия транспорт, подписана в Талин на 10 ноември 2017 г.

3.2. ЕИСК подчертава отново своята подкрепа за иновативните решения и подкрепя формата на избрания законодателен акт предвид това, че са необходими ясни и императивни задължения за държавите членки, за да може една система за електронна информация да работи правилно в целия Европейски съюз.

3.3. Във връзка с това, поради незадължителния като цяло характер на нейното съдържание, ЕИСК припомня своето предупреждение относно проблемното прилагане на директивата, което предложението за морско обслужване на едно гише ще отмени, в случай че бъде прието.

3.4. В тази връзка ЕИСК изразява съгласие, че може да се окаже необходимо да се постигне баланс между пълната хармонизация и оперативната съвместимост. Очевидно съществува необходимост от дългосрочна хармонизация в контекста на система, която трябва да улесни освобождаването от задълженията за даване на сведения на корабите, пристигащи и напускащи пристанищата на ЕС, която например ще изисква безпроблемно функциониране на интерфейса между кораба и брега с хармонизирани стандарти и процедури. По-ниска степен на хармонизация може да бъде допусната в система, която служи предимно за гарантиране на подходящи и сигурни процедури за предоставяне на публичните органи на необходимите документи, за да се гарантира съответствие със законодателството на ЕС.

3.5. В този контекст ЕИСК счита, че всяко от двете предложения е насочено към правилната степен на хармонизация.

3.6. ЕИСК отбелязва факта, че предложението относно информацията за товарни превози по същество създава възможност, а не задължение, за да се разреши подаването на документи в електронен формат. ЕИСК приема основанията за този избор в настоящия момент, но независимо от това би желал бързо развитие към задължителна система предвид улесняването на мониторинга на съответствието по всяко време и намаляването на количеството хартия, до което това ще доведе, по-специално за оперативния персонал, като например шофьорите на камиони. Подходящ повод да се обърне внимание на този въпрос би могъл да бъде регламентът, предвиден в член 15 от предложението.

3.7. Съгласно член 1, параграф 2 от предложението относно информацията за товарни превози същото е приложимо „за регулаторните изисквания за информация, изложени в актове на Съюза за определяне на условията за превоза на стоки на територията на Съюза в съответствие с дял VI от трета част от Договора, или за определяне на условията за превоза на отпадъци“. ЕИСК си задава въпроса дали това не ограничава прекомерно правото да се подава информация и документи в електронен формат. Актовете на Съюза, изброени в приложение I към предложението относно информацията за товарни превози, изглежда са само тези, които пряко уреждат условията за достъп до пазара.

3.8. ЕИСК счита, че правото на подаване в електронен формат би могло да се прилага и по отношение на други изисквания за административна документация или информация. Примери за такива са уведомленията и информацията за командироване, която следва да се предостави в контекста на командироването на работници, или предоставянето на информация за доказване на съответствие с разпоредбите относно времето на управление и периодите на почивка. По мнение на ЕИСК обхватът на предложението би могъл да бъде разширен чрез добавяне на думите „и други разпоредби относно“ между думите „условия за“ и „превоза на стоки“ в член 1, параграф 2. ЕИСК счита, че е важно да се даде общ сигнал в този смисъл, без това да засяга съществуващите или бъдещите специални разпоредби.

3.9. ЕИСК също така подчертава аспекта на устойчивост на намаляването на количеството документи на хартиен носител, както се посочва и в предложението относно информацията за товарни превози.

3.10. ЕИСК отбелязва специалните разпоредби в предложенията за гарантиране на поверителността на търговската и, в случай на морско обслужване на едно гише, на друга чувствителна информация. Освен това ЕИСК би искал да обърне внимание на високите равнища на сигурност срещу външна намеса и високото равнище на защита на неприкосновеността, присъщи на една добре замислена и добре управлявана структура за обмен на набор от данни.

3.11. ЕИСК посочва значението на текущата работа на ИКЕ на ООН по въпроса, изложен в параграф 3.10 по-горе, и по-специално нейната Бяла книга относно концепцията за поток от данни за повишаване на качеството на данните във веригата на доставка. По мнение на ЕИСК това е още един аргумент за въвеждането на задължителна електронна документация във възможно най-голяма степен.

3.12. Тук ЕИСК обръща внимание и на потенциалната добавена стойност, произтичаща от възможността за представяне на електронна информация на властите по целия свят, в съответствие с хармонизирани стандарти като тези, разработени от ИКЕ на ООН.

3.13. Във връзка с двете предложения Комисията има основната задача да разработи стандарти и критерии за сертифициране. ЕИСК подчертава, че рамка, която вдъхва доверие и която работи добре без ненужно усложняване, е от съществено значение, за да могат предложените системи да работят добре и да се постигне планираната добавена стойност. Това също така е съществен елемент в изграждането на доверие в цифровите решения в целия транспортен сектор.

3.14. ЕИСК подчертава необходимостта да се вземат предвид социалните аспекти на цифровизацията. Очевидно цифровизацията ще промени работната среда, ще създаде нови работни места и ще изисква нови умения; важно е своевременно да се отговори на необходимостта от осигуряване на възможност на работната сила да се адаптира към новите условия. ЕИСК също така подчертава значението на информирането на ранен етап и установяването на диалог относно очакваните промени. Според ЕИСК цифровизацията на транспортния сектор може да го направи по-привлекателен като бъдещо работно място и следователно да разреши настоящите проблеми при набирането на работна ръка в сектора.

4. **Конкретни бележки**

4.1. *Предложението за морско обслужване на едно гише*

4.1.1. В сравнение с Директива 2010/65/ЕС предложението за морско обслужване на едно гише е много пълно. То изглежда, че предоставя подходяща рамка за улесняване на формалностите при пристигането и тръгването и следователно, че е премахнало липсващите елементи и липсата на хармонизация, които се отразяват неблагоприятно на потребителите при прилагането на Директива 2010/65/ЕС.

4.1.2. ЕИСК изразява съгласие с избора на Комисията да не предлага обслужване на едно гише в ЕС, а по-скоро национални пунктове за обслужване на едно гише. Въпреки че съществуват сериозни основания в полза на обслужването на едно гише на равнище ЕС, решението за изграждане на национални пунктове за обслужване на едно гише ще избегне невъзстановимите разходи, произтичащи от вече направените инвестиции на национално равнище, и ще даде възможност за налагането на такива специфични национални административни изисквания, каквито са необходими.

4.1.3. ЕИСК подчертава, че хармонизацията, насочена към улесняване на безпроблемното функциониране на вътрешния пазар, е ключов елемент в предложението и че е важно тя да се запази.

4.1.4. Поради това ЕИСК има известни съмнения относно предоставената възможност за прилагане на специфични национални изисквания, които лесно биха могли да се превърнат в пречки за гладкото функциониране на вътрешния пазар. Поради това ЕИСК призовава Комисията да следи отблизо специфичните национални изисквания от гледна точка на вътрешния пазар и да търси непрекъснат диалог с държавите членки, за да ограничи, доколкото е възможно, прилагането на специфични национални изисквания.

4.2. *Предложението относно информацията за товарни превози*

4.2.1. ЕИСК отбелязва по-специално съществената роля, която ще играят актовете за изпълнение и делегираните актове, които следва да бъдат приети от Комисията съгласно това предложение, и подчертава значението на това актовете да влизат бързо в сила, тъй като имат ключово значение за правилното функциониране на предложения регламент.

4.2.2. В това отношение ЕИСК би насочил вниманието на Комисията към горепосочената Бяла книга на Икономическата комисия за Европа на ООН и на описаните в нея елементи за структурата за обмен на набор от данни като полезна структура за гарантиране на сигурна и защитена от външна намеса система за обмен на данни на различни етапи от веригата за транспорта.

4.2.3. ЕИСК се позовава на горепосочените твърдения за високата степен на сигурност на добре замислената и добре приложена система за обмен на електронни документи и подчертава отново, че по-специално с оглед на целта за мониторинг на съответствието на това предложение е налице сериозно основание да се обмисли въвеждането на задължителна електронна документация във връзка с преразглеждането на регламента, предвидено в член 15 от предложението относно информацията за товарни превози.

Брюксел, 17 октомври 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно оптимизирането на мерките за постигане на напредък по осъществяването на трансевропейската транспортна мрежа“

(COM(2018) 277 final — 2018/0138 (COD))

(2019/C 62/42)

Докладчик: **Dumitru FORNEA**

Консултация	Европейски парламент, 11.6.2018 г.
	Съвет, 15.6.2018 г.
Правно основание	Член 172, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Решение на Пленарната асамблея	22.5.2018 г.
Компетентна секция	„Транспорт, енергетика, инфраструктури и информационно общество“
Приемане от секцията	4.10.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	17.10.2018 г.
Пленарна сесия №	538
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	210/3/4

1. **Заключения и препоръки**

1.1. ЕИСК изразява убеждението си, че инициативите, обединени в третия пакет „Европа в движение“, са необходими за установяването на ефективна правна рамка на европейско равнище и за потвърждаването на политическия и финансов ангажимент на държавите членки за своевременното реализиране на трансевропейската транспортна мрежа (TEN-T): основната мрежа би трябвало да бъде завършена до 2030 г., а широкообхватната мрежа — до 2050 г.

1.2. ЕИСК отбелязва, че предложението за регламент осигурява добавена стойност, тъй като — въз основа на най-добрите практики, установени в целия ЕС, урежда редица ключови аспекти, свързани със спазването на сроковете за изпълнение на проектите и с по-нататъшното привличане на интереса на публичните и частните инвеститори към подаването на оферти за транспортна инфраструктура.

1.3. ЕИСК подкрепя подхода на Комисията, който счита за подходящ и целесъобразен, като се има предвид основната цел на предложението за регламент, а именно — намаляване на забавянията в изпълнението на инфраструктурните проекти по TEN-T. Всъщност тези забавяния могат да бъдат намалени значително чрез признаването на приоритетния статут на проектите от общ интерес и определянето на един-единствен компетентен орган, който да разполага с компетентни служители и подходящи средства. Този орган следва да обедини в себе си конкурентни органи и звена, което ще доведе до действително административно опростяване, интегриране и координиране на процедурите, и до прилагането на едно-единствено национално законодателство при извършването на покупки от съвместно предприятие.

1.4. ЕИСК приветства инициативата на Комисията за определяне на референтен показател за продължителността на процедурите за издаване на разрешения и счита за разумно продължителността на цялата процедура за издаване на разрешения да се ограничи до максимален срок от три години, но изтъква, че е важно да се вземат под внимание мненията на компетентните национални органи, за да се гарантира, че предложените срокове са реалистични с оглед на специфичните ситуации в държавите членки.

1.5. ЕИСК смята, че в някои държави членки за спазването на задължителните срокове, определени в предложението за регламент, ще са необходими някои правни и административни реформи. Тези реформи ще дадат възможност на компетентните правни и административни органи да направят методите си на работа по-бързи и по-ефективни, така че да се избегне предприемане на правни действия на национално или европейско равнище в случай на неспазване на крайните срокове.

1.6. ЕИСК подкрепя техническата помощ, която ще се предлага съгласно член 9, но би искал да посочи на Комисията, че е необходима допълнителна информация за критериите за допустимост и процедурата, която трябва да се следва за нейното предоставяне.

1.7. ЕИСК счита, че темпът на изпълнение на инфраструктурните проекти би могъл да бъде ускорен, ако бъдат установени стандартизирани условия и специфичен режим за обществените поръчки на европейско равнище.

1.8. ЕИСК счита, че националните органи могат да ограничат потенциалните конфликти при изпълнението на проекти по TEN-T, като включват заинтересованите страни/участниците още от етапа на планиране на транспортната инфраструктура и организират своевременно и ефективно консултации с обществеността, организациите на гражданското общество и съответните местни органи.

1.9. ЕИСК отбелязва, че дейностите за повишаване на осведомеността и навременното идентифициране на опитите за дискредитиране на проекти по TEN-T са от основно значение за създаването на политически и социален климат, благоприятстващ изпълнението на европейските политики за транспортна инфраструктура. Европейските органи могат да неутрализират вредните последици от разпространяването на невярна информация, като поддържат връзка със средствата за масова информация и разработят допълнително институционалните инструменти за предоставяне на точна информация и консултации с обществеността.

1.10. ЕИСК констатира непоследователност в текста на предложението, тъй като в определенията в член 2, буква д) понятието „трансграничен проект от общ интерес“ се ограничава до проекти, които се осъществяват от съвместно предприятие. Въпреки това в член 7, параграф 2 и член 8, параграф 1 понятието изглежда обхваща и проекти, при които няма съвместно предприятие.

1.11. Според ЕИСК предвидените за мрежата TEN-T механизми за трансгранична координация могат да бъдат укрепени чрез засилване на правомощията на европейските координатори и подобряване на инструментите, с които те разполагат. С цел оптимално използване на опита и капацитета на европейските координатори, може да се наложи да се преразгледа законодателството, определящо техните сфери на компетентност, и техните отговорности да бъдат разширени с оглед консолидирането на водещата позиция на Европа при изпълнението на трансгранични проекти за транспортна инфраструктура, предприемани от държавите членки.

1.12. ЕИСК отбелязва, че не са ясно определени санкциите за неспазване на правните разпоредби, установени с предложението за регламент. С оглед на основната цел на предложението, а именно намаляване на забавянията, този аспект трябва да бъде изяснен, така че да се подсили правно обвързващият характер на регламента и да се гарантира, че гражданите, гражданското общество, публичните власти и националните и европейски съдилища и правораздавателни органи ще разполагат с прозрачна и предвидима правна рамка.

2. **Общи бележки**

2.1. Предложението за регламент, разглеждано в настоящото становище, беше публикувано от Комисията през май 2018 г. с цел да допълни инициативите, обединени в третия пакет „Европа в движение“; то е съсредоточено върху законодателните и административните мерки, които могат да ускорят изпълнението на инвестиционните програми, така че трансевропейската транспортна мрежа (TEN-T) да бъде завършена в срок: основната мрежа би трябвало да бъде завършена до 2030 г., а широкообхватната мрежа — до 2050 г.

2.2. Според изчисленията на Европейската комисия инвестициите, необходими за изграждането на основната мрежа TEN-T ще възлязат на около 500 млрд. евро за периода 2021—2030 г., а за завършването на широкообхватната мрежа ще бъдат необходими около 1 500 млрд. евро. Средствата, инвестирани в тази европейска транспортна инфраструктура, ще окажат ефект на ливъридж, като спомогнат за създаването на 13 милиона работни места годишно до 2030 г. и генерират допълнителни приходи в размер на до 4 500 млрд. евро (1,8 % от БВП на ЕС).

2.3. През юни 2018 г. Комисията обяви, че възнамерява да задели 30,6 млрд. евро за Механизма за свързване на Европа в рамките на многогодишната финансова рамка за периода 2021—2027 г., което представлява номинално увеличение от 47 % в сравнение с периода 2014—2020 г. Въпреки това силната ангажираност на ЕС и неговият съществен принос за завършването на мрежата TEN-T няма да бъдат достатъчни, ако държавите членки не поемат действителен ангажимент и не намерят алтернативни решения за съфинансирането или пълното финансиране на проектите за транспортна инфраструктура.

2.4. Изпълнението на инвестиционните програми за TEN-T предполага както намирането на инвеститори и предоставянето на необходимите финансови средства, така и създаването на правните и административните условия, които да гарантират, че инвестициите могат да бъдат осъществени навреме и отговарят на установените стандарти. Обществените консултации показаха, че желанието на всички заинтересовани страни (публични и частни инвеститори, предприятия, организации на гражданското общество и представители на обществеността) е административните процедури, свързани с изпълнението на инфраструктурни проекти, да бъдат ефикасни и предвидими, да са съобразени с принципите на устойчивото развитие и с развитието на цифровите технологии и да бъдат насочени към постигане на целите, определени от европейските и националните политики за мобилност в ЕС.

2.5. Член 6 от предложението за регламент установява етапите и сроковете за изпълнение на процедурата за издаване на разрешение: етап, предхождащ подаването на заявление, чието времетраене не бива да надхвърля две години, и етап, включващ оценяването на заявлението и приемането на решение от единния компетентен орган, чието времетраене не бива да надхвърля една година. Сроковете, определени в предложението, не засягат пряко, наред с останалото, административното обжалване и средствата за правна защита пред съд или трибунал.

2.6. Етапът, предхождащ подаването за заявление, обхваща сроковете, които единният компетентен орган трябва да спази, за да финализира ключовите фази на този етап. Съгласно предложението:

— не по-късно от два месеца след получаване на нотификацията, изготвена от организатора на проекта, единният компетентен орган трябва да потвърди откриването на процедура за издаване на разрешение или да отхвърли нотификацията в писмена форма, ако счете, че проектът не е достатъчно добре разработен;

— в рамките на три месеца от началото на процедурата за издаване на разрешение единният компетентен орган, в тясно сътрудничество с организатора на проекта и други съответни органи, трябва да състави и изпрати на организатора на проекта подробно описание на заявлението, което трябва да се подаде, преди да могат да бъдат издадени разрешителните, необходими за продължаване на работата по проекта;

— не по-късно от два месеца от датата на представянето на пълното досие за кандидатстване, компетентният орган трябва да уведоми организатора на проекта в писмен вид дали досието е пълно.

2.7. С оглед на упоменатите по-горе въпроси ***с настоящата законодателна инициатива Комисията работи за постигането на четири основни цели***:

I. намаляване на забавянията в изпълнението на инфраструктурни проекти за изграждането на мрежата TEN-T;

II. по-ясни процедури, които да бъдат следвани от лицата, участващи в организирането или изпълнението на проекти, по-специално що се отнася до процедурите за издаване на разрешения или възлагане на обществени поръчки, но също и до исканията за държавна помощ или други ситуации, които изискват намесата на публичните власти;

III. систематичното прилагане на една единна рамка в случай на трансгранични проекти, осъществявани от съвместно предприятие, освен ако участващите държави членки решат друго;

IV. повече яснота за гражданите и гражданското общество чрез укрепване на рамката за прозрачност и механизмите за тяхното участие в планирането и изпълнението на проекти по TEN-T;

3. **Конкретни бележки**

3.1. ЕИСК е на мнение, че завършването на мрежата TEN-T ще бъде невъзможно без твърда политическа ангажираност от страна на държавите членки и силно ръководство и сътрудничество на европейско равнище. Въз основа на най-добрите практики, откроени в целия ЕС, предложението за регламент осигурява добавена стойност, тъй като урежда редица ключови аспекти, свързани със спазването на сроковете за изпълнение на проектите и с по-нататъшното привличане на интереса на публичните и частните инвеститори към подаването на оферти за транспортна инфраструктура.

3.2. ЕИСК подкрепя подхода на Комисията, който счита за подходящ и целесъобразен, като се имат предвид ключовите аспекти, които предложението урежда. Те включват: признаване на приоритетния статут на проектите по TEN-T от общ интерес; включване на процедурите за издаване на разрешение; определяне на единен компетентен орган за издаване на разрешения; определяне на времетраенето и изпълнението на процедурата за издаване на разрешения; координиране на процедурата за издаване на трансгранични разрешения; опростено възлагане на обществени поръчки за трансгранични проекти от общ интерес; техническа помощ от страна на ЕС за прилагането на този регламент и изпълнението на проекти от общ интерес.

3.3. Избраният от Комисията вариант на политика за ***ограничени, децентрализирани задължителни действия, осъществявани на национално равнище***, е разбираем с оглед на текущите политически събития в някои държави членки и предоставя интересна картина на позицията, която заемат националните правителства по законодателните инициативи на ЕС, в които се предлага сътрудничество на европейско равнище в области, които се подчиняват на принципа за субсидиарност.

3.4. Комитетът оценява положително определените в предложението срокове на процедурите за издаване на разрешение, но ги счита за доста оптимистични с оглед на ограниченията във връзка със спазването на националното законодателство в областта на инвестициите и обществените поръчки.

3.5. ЕИСК приветства инициативата на Комисията за определяне на референтен показател за продължителността на процедурите за издаване на разрешения, но би желал да изтъкне, че е важно да се проведат консултации с компетентните национални органи, за да се гарантира, че предложените срокове са реалистични с оглед на специфичните ситуации в държавите членки. Като се има предвид досегашният опит, е възможно времето, необходимо за спазване на всеки етап от процедурата — включително одобрението на техническата документация, техническите и икономическите показатели и процедурите за възлагане на обществени поръчки, и сключването и изпълнението на съответните договори съобразно крайните срокове и в съответствие с националното законодателство — да надвиши значително предложените в регламента срокове.

3.6. Към днешна дата някои от регистрираните закъснения в изпълнението на проекти по TEN-T се дължат на неподходяща, а в някои случаи прекомерно политизирана национална институционална структура, и на публични власти, неспособни да провеждат реформи и да възприемат съвременни методи на работа, които продължават да използват остарели административни процедури, изоставени отдавна от институциите, които са възприели приложенията на цифровата революция в широк мащаб.

3.7. Като се има предвид тази ситуация, регламентът ще има пряко отражение върху административните структури на държавите членки, чиято ефективност е под европейските стандарти. Следва да се обмисли реформа на тези институции и затова техническата помощ, която се предлага съгласно член 9, е ценна за държавите членки, които отправят такова искане, с оглед на изпълнението на проектите, свързани с изграждането на основната мрежа TEN-T. Нужна е обаче допълнителна информация за критериите за допустимост и процедурата, която трябва да се следва, за да се предостави техническата помощ, предвидена в предложението.

3.8. Много от закъсненията се дължат на съдебни спорове вследствие на конфликти между заинтересованите страни или страни, засегнати от изпълнението на проектите. Един от аспектите на работата на правосъдието е постигането на баланс между правата на отделните граждани и националното право. Фактът, че държавите членки имат изключителна компетентност в областта на правосъдието, и твърде сложната правна рамка за издаване на разрешения за инфраструктурни проекти на национално и европейско равнище водят неизбежно до разпокъсаност на задължителните правни норми, която би могла да подкопае в значителна степен амбициозните цели на Комисията.

3.9. Продължителността на административното обжалване и съдебните производства и последиците от условията за преустановяване, техническите предизвикателства пред завършването на инфраструктурните работи, липсата на жизненоважни административни документи, необходими за установяване на законосъобразността на процедурата, и липсата на необходимите средства оказват влияние върху продължителността на процедурите за издаване на разрешения за проекти. Затова европейските институции са длъжни да имат предвид тези фактори при вземането на окончателното решение относно сроковете за издаване на разрешения, които ще бъдат регламентирани на европейско равнище чрез настоящото предложение за регламент.

3.10. Аналогично, по-доброто обучение и специализация на магистратите, съдебните служители и адвокатите в областта на инфраструктурните проекти от обществен интерес биха могли да доведат до съкращаване на продължителността на съдебните производства и да осигурят по-висок стандарт на правосъдие при пълно зачитане на правните изисквания.

3.11. Процедурите за възлагане на обществени поръчки за изграждане на транспортна инфраструктура са изключително времеемки и представляват основен фактор за закъсненията в изпълнението на проектите по TEN-T. ЕИСК счита, че темпът на изпълнение на инфраструктурните проекти би могъл да бъде ускорен, ако бъдат установени стандартизирани условия и специфичен режим за обществените поръчки на европейско равнище.

3.12. ЕИСК счита, че националните органи могат да ограничат потенциалните конфликти при изпълнението на проекти по TEN-T, като включват заинтересованите страни/участниците още от етапа на планиране на транспортната инфраструктура и организират своевременно и ефективно консултации с обществеността, организациите на гражданското общество и съответните местни органи. Социалният и гражданският диалог на национално, регионално и местно равнище могат да дадат ключов принос за по-доброто приемане на проектите за транспортна инфраструктура от страна на обществеността и за подобряването на методите на работа на администрацията чрез създаване и прилагане на интегрирани процедури за издаване на разрешения.

3.12.1. ЕИСК констатира непоследователност в текста на предложението, тъй като в определенията в член 2, буква д) понятието „трансграничен проект от общ интерес“ се ограничава до проекти, които се осъществяват от съвместно предприятие. Въпреки това в член 7, параграф 2 и член 8, параграф 1 понятието изглежда обхваща и проекти, при които няма съвместно предприятие.

3.13. В някои държави членки инфраструктурните проекти по TEN-T и TEN-E са предмет на кампании за разпространение на невярна информация или дискредитиране, тъй като понякога влизат в сблъсък с геополитическите интереси на отделни държави или заинтересовани групи, които желаят да извлекат политически дивиденти от напредъка или липсата на напредък по подкрепяните от ЕС инфраструктурни проекти. Дейностите за повишаване на осведомеността и своевременното идентифициране на такива заплахи са от основно значение за създаването на политически и социален климат, благоприятстващ изпълнението на европейските политики за транспортна инфраструктура. Европейските органи могат да неутрализират вредните последици от разпространяването на невярна информация, като поддържат връзка със средствата за масова информация и разработят допълнително институционалните инструменти за предоставяне на точна информация и консултации с обществеността.

3.14. Според ЕИСК предвидените за мрежата TEN-T механизми за трансгранична координация могат да бъдат укрепени чрез засилване на правомощията на европейските координатори и подобряване на инструментите, с които те разполагат. Предложението за регламент разглежда този аспект и уточнява ключовата роля на координаторите на TEN-T, на които е възложено да наблюдават отблизо процедурата за издаване на разрешения за проекти от общ интерес и редовно да докладват за напредъка. С цел оптимално използване на опита и капацитета на европейските координатори, може да се наложи да се преразгледа законодателството, определящо техните сфери на компетентност, и техните отговорности да бъдат разширени с оглед консолидирането на водещата позиция на Европа при изпълнението на трансгранични проекти за транспортна инфраструктура, предприемани от държавите членки.

3.15. ЕИСК отбелязва, че не са ясно определени санкциите за неспазване на правните разпоредби, установени с предложението за регламент. Изясняването на този аспект би подсилило правно обвързващия характер на регламента, в резултат на което европейските граждани, гражданското общество, публичните власти и националните и европейски съдилища ще разполагат с прозрачна и предвидима правна рамка.

Брюксел, 17 октомври 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите — По пътя към автоматизираната мобилност: стратегия на ЕС за мобилността на бъдещето“

(COM(2018) 283 final)

(2019/C 62/43)

Докладчик: **Ulrich SAMM**

Консултация	Европейска комисия, 18.6.2018 г.
Правно основание	Член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“
Приемане от секцията	4.10.2018 г.
Дата на приемането на пленарна сесия	17.10.2018 г.
Пленарна сесия №	538
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	207/1/1

1. **Заключения и препоръки**

1.1. ЕИСК приветства съобщението относно свързаната и автоматизирана мобилност, която предлага на потребителите и транспортните предприятия широк спектър от нови функции. ЕИСК е убеден в **ползите от автоматизираната мобилност** за нашето общество, тъй като тя ще предостави нови услуги, свързани с мобилността на хората, с повече възможности за икономиката на споделянето, потенциал за оптимизиране на трафика с екологични предимства и мобилност за тези, които не могат да управляват превозни средства самостоятелно.

1.2. Със своя експертен опит в разработването на автомобилни технологии **автомобилната промишленост** на ЕС е в добра позиция да се възползва от тези възможности, при условие обаче че ЕС определи стандарти, които да позволят функциониране отвъд националните граници и оперативна съвместимост между различните марки автомобили.

1.3. Основна характеристика на автоматизираното или полуавтоматизираното шофиране е, че то би могло значително да повиши активната **безопасност на сухопътните транспортни средства** и да намали в голяма степен смъртните случаи при пътнотранспортни произшествия или дори изцяло да ги елиминира. Смъртните случаи при пътнотранспортни произшествия с автоматизирани превозни средства през пилотния етап обаче могат да се превърнат в причина за спиране на развитието тези технологии. Поради това ЕИСК препоръчва всички пилотни проекти и процедури за изпитване, свързани с автономното управление, да се извършват по възможно **най-високите стандарти за безопасност** дори когато това пределно условие може да забави разработките в сравнение с тези на конкурентните извън ЕС. В дългосрочен план така ще се създадат по-добри продукти с по-висока степен на приемане.

1.4. ЕИСК счита, че **автомобилите без водач** (равнище 5) ще бъдат приети само ако осигуряват същата безопасност за пътниците, както другите транспортни системи като влаковете или големите самолети (почти **100 % безопасност**). Това представлява голямо предизвикателство, тъй като автономните превозни средства, конвенционалните автомобили и другите участници в пътното движение (велосипедисти, пешеходци, превозни средства със специално предназначение) се движат по едни и същи пътища. Гарантирането на „100 % безопасност“ обаче може да е от ключово значение за решаването на специфични **въпроси от морално естество**, свързани с автономните превозни средства.

1.5. ЕИСК признава, че **полуавтоматизираните превозни средства** (равнища 1—4), снабдени с редица системи в помощ на водача, вече могат да намаляват смъртните случаи при пътнотранспортни произшествия, и поради това подкрепя подхода на Комисията да увеличи броя на новите функции за безопасност при превозните средства като част от преразглеждането на Регламента относно общата безопасност на моторните превозни средства. ЕИСК обаче отбелязва две проблемни области, които може да са спънка за приемането от обществото: а) допълнителни **разходи** и б) все по-голямо **усложняване** на управлението на превозно средство.

1.6. Обичайното обучение за вземане на свидетелство за управление на превозно средство не обхваща най-модерните технологии на системите в помощ на водача. Очевидно е необходимо допълнително обучение. ЕИСК счита, че автомобилната промишленост, заедно с общините, трябва спешно да предложи **курсове за обучение** и **области на обучение** за непрофесионални и професионални водачи на превозни средства; в противен случай ще се възпрепятства значително въвеждането на нови технологии, свързани със сигурността.

1.7. Обучението по полуавтоматизирано шофиране, което изисква нови умения и отговорности, ще бъде от ключово значение за развитието на съвременен профил на **професионалните водачи на превозни средства**, както и за посрещането на нарастващото търсене в транспорта.

1.8. ЕИСК признава възможността за евентуална мащабна загуба на работни места (при водачите на камиони и автобуси), ако пълното автоматизиране (равнище 5) бъде успешно въведено в бъдеще. ЕИСК заявява, че ползите от автоматизацията трябва да бъдат споделени от обществото като цяло, и поради това настоятелно призовава **социалните партньори** да планират съвместно бъдещия курс на действие и впоследствие да договорят нови колективни трудови договори относно въвеждането на автоматизация в автомобилния транспорт.

1.9. Директивата относно **отговорността за вреди от стоки** следва да се преработи, така че да обхваща както движимите стоки и услуги, така и продуктите с вграден софтуер, за да не трябва потребителите да търсят кой носи отговорност. Освен това в една по-сложна цифрова среда **тежестта на доказване** в случай на неизправност на стока също буди безпокойство и следва да бъде уредена по благоприятен за потребителя начин. Комитетът настоятелно призовава Комисията да предвиди какви промени ще са необходими в Директивата относно застраховката „Гражданска отговорност“ при използването на безпилотни моторни превозни средства и да гарантира обезщетения за пострадалите при пътнотранспортни произшествия.

1.10. В условията на повишена **свързаност** достъпът до данните от превозните средства може да се осъществява от всеки край на света. От случващото се в областта на смартфоните и компютрите знаем, че това създава значителни рискове и предизвикателства по отношение на безопасността, сигурността и поверителността. Същите стандарти не могат да бъдат приети за превозните средства, при които има риск от смърт или нараняване. Поради това ЕИСК подчертава, че всяко ново регулиране на достъпа до данни за превозни средства трябва да съблюдава принципа за поставяне на **безопасността на първо място**.

1.11. ЕИСК приветства подхода на Комисията да се дава приоритет на регламентирането на защитата на превозните средства срещу кибератаки, като се гарантира сигурна и надеждна комуникация между превозните средства и инфраструктурата и се осигури стабилно равнище на **защита на данните** в съответствие с Общия регламент за защита на данните.

1.12. ЕИСК е готов да участва в очакваната **оценка** на Комисията на социално-икономическото и екологичното въздействие на безпилотната мобилност и във **форума на ЕС** за решаване на специфични въпроси от морално естество.

2. **Въведение**

2.1. Инициативата **„Европа в движение“** съдържа няколко законодателни инициативи, разпределени в три пакета. Първият пакет отразява амбицията на Европа да постигне бърз напредък в създаването до 2025 г. на екологосъобразна, конкурентоспособна и свързана система за мобилност, която е от основно значение за едно добре функциониращо Единно европейско транспортно пространство ([1]). Вторият пакет е съсредоточен повече върху инструменти за намаляване на емисиите от автомобилния транспорт ([2]). Третият пакет, който се представя в момента и се разглежда в настоящото становище, е съсредоточен върху въпроси от областта на безопасността, като стратегията е изложена в съобщението **„По пътя към автоматизираната мобилност: стратегия на ЕС за мобилността на бъдещето“** ([3]).

2.2. По-конкретно за наземните транспортни технологии има най-голяма вероятност да бъдат коренно променени от **цифровизацията**. Поради това съобщението трябва да се разглежда в по-широк контекст, като се включат и други въпроси, като например бъдещето на труда, научните изследвания и иновациите, изкуствения интелект (ИИ) и Програмата за умения.

3. **Основно съдържание на предложението**

3.1. С разглежданото съобщение Комисията предлага всеобхватен подход на ЕС към свързаната и автоматизирана мобилност, като очертава амбициозна европейска програма, предлага обща визия и определя съпътстващи дейности за разработване и внедряване на ключови технологии, услуги и инфраструктура.

([1]) ОВ C 246, 28.7.2017 г, стр. 64.
([2]) ОВ C 262, 25.7.2018 г., стр. 75.
([3]) COM(2018) 283 final.

3.2. Комисията продължава проекта **за „нулева смъртност“ до 2050 г. (*Vision Zero*)**, тъй като автоматизираното управление на превозни средства има потенциала да се окаже радикално нововъведение и може значително да намали смъртните случаи при пътнотранспортни произшествия или дори напълно да ги елиминира. Така то ще допринесе и за постигането на **целите за устойчиво развитие**, по-конкретно за „Добро здраве и благосъстояние“ и „Устойчиви градове и общности“.

3.3. За да направи ЕС по-силен от гледна точка на технологиите и инфраструктурата за автоматизирана мобилност, Комисията финансира различни инструменти и предлага набор от инициативи:

— **Механизма за свързване на Европа** с бюджет от 450 милиона евро за подпомагане на цифровизацията в транспорта с цел улесняване на автоматизацията;

— широкомащабно изпитване, основано на **5G** трансгранични коридори;

— приоритети за **финансиране на научни изследвания и иновации** (програма „Хоризонт 2020“ и следващата рамкова програма).

3.4. До 2019 г. ЕС ще предлага безплатно първоначалните услуги с висока точност на програма **„Галилео“**, превръщайки я в първата, която е в състояние да предлага такива навигационни услуги в световен мащаб.

3.5. За да гарантира вътрешен пазар за безопасното навлизане на автоматизираната мобилност, Комисията предлага (предимно като част от преразглеждането на Регламента относно общата безопасност на моторните превозни средства) следното:

— да работи съвместно с държавите членки по указания за гарантиране на хармонизиран подход към провежданите на национално равнище ad-hoc **оценки на безопасността** на автоматизираните превозни средства;

— да започне съвместна работа с държавите членки и заинтересованите страни по нов подход за **сертифициране за безопасност** на автоматизираните превозни средства;

— **нови функции за безопасност** при автоматизираните превозни средства като част от преразглеждането на Регламента относно общата безопасност на моторните превозни средства;

— да регулира **устройствата, записващи данни,** за автоматизираните превозни средства;

— да регулира **групирането**, за да се гарантира стандартизация на обмена на данни при отделните марки;

— да регламентира защитата на превозните средства срещу **кибератаки**;

— да разреши въпроса с потребността от спецификации, свързани с **достъпа** до данните от превозните средства за нуждите на **публичните органи**;

— да приеме делегиран регламент, за да се гарантира сигурна и **надеждна комуникация** между превозните средства и инфраструктурата, както и стабилно равнище на **защита на данните** в съответствие с Общия регламент за защита на данните.

3.6. Съгласно заключението на Съвета Комисията възнамерява да направи оценка на **социално-икономическото и екологичното въздействие** на автоматизацията и цифровизацията в областта на транспорта, като отчете новите умения, необходими в този сектор. За тази цел Комисията ще:

— проведе консултации със заинтересованите страни относно социално-икономическото и екологичното въздействие на безпилотната мобилност;

— подпомага придобиването на нови умения, запазването и преквалифицирането на работната сила в сектора посредством **Новата европейска програма за умения**;

— осигури форум на ЕС за решаване на специфични **въпроси от морално естество**, свързани с безпилотната мобилност.

4. **Общи бележки**

4.1. Цифровизацията и автоматизацията, основани на бърз и надежден интернет, предлагат широк спектър от **нови функции** на потребителите и предприятията, които търсят по-високо качество, удобство, гъвкавост, финансова достъпност и безопасност на автомобилния транспорт.

4.2. Със своя експертен опит в разработването на автомобилни технологии, автомобилната промишленост в ЕС е в добра позиция да се възползва от тези възможности. ЕИСК подчертава, че общата цел трябва да бъде хармонизирането на системите или намирането на технически решения, които да им позволят да функционират отвъд националните граници, тъй като това е жизненоважно за безпрепятственото функциониране на **вътрешния пазар**.

4.3. **Свързаността** между превозните средства и между тях и фиксираната инфраструктура е съществен елемент, който ще бъде необходим за пълноценното използване на цифровите технологии. Поради това ЕИСК приветства определянето на график за разработване на широколентова инфраструктура с голям капацитет на европейско равнище, която да осигури непрекъснато 5G покритие с интернет свързаност с много голям капацитет по всички основни сухопътни транспортни маршрути ([4]).

4.4. ЕИСК отново насърчава Комисията да продължи проекта **за „нулева смъртност“ до 2050 г.**. Основна характеристика на автоматизираното или полуавтоматизираното шофиране е, че то би могло значително да повиши активната безопасност на сухопътните транспортни средства и да намали в голяма степен смъртните случаи при пътнотранспортни произшествия или дори изцяло да ги елиминира.

5. **Приемане от обществото и социално-икономическо въздействие**

5.1. Новите технологии могат да бъдат въведени успешно единствено ако се обърне необходимото внимание на социално-икономическото въздействие. Приемането от обществото е от ключово значение за въвеждането на автоматизирана мобилност.

5.2. ЕИСК е убеден в ползите от свързаната и автоматизирана мобилност за нашето общество, тъй като тя ще предостави **нови услуги** в интерес на мобилността на хората, с повече възможности за икономиката на споделянето и околната среда, както и мобилност за тези, които не могат да управляват превозни средства самостоятелно.

5.3. Що се отнася до въпросите, свързани с **безопасността и отговорността**, трябва да се прави ясно разграничение между полуавтоматизираното и автономното управление на превозни средства. При полуавтоматизираните превозни средства (**равнища 1—4**) новите технологии (радари, камери, лазерни устройства) помагат на водача, докато автономните автомобили (равнище 5) изобщо не изискват участието на водач. В първия случай водачът на превозното средства продължава да носи отговорност при всички обстоятелства, докато във втория случай въпросът с отговорността трябва да се изясни. ЕИСК е убеден, че автономните автомобили трябва да отговарят на същите стандарти за безопасност както другите пътнически транспортни системи, като например влаковете и големите самолети. Когато се отстрани човешката грешка, автоматичните транспортни системи трябва да са 100 % безопасни.

5.4. Нашето общество до известна степен е толерантно към човешките грешки, което обяснява приемането на около 25 000 смъртни случая при пътнотранспортни произшествия в ЕС (2016 г.). Положението е много по-различно при другите транспортни системи, в които пътниците са пасивни участници. Целта за постигане на 100 % безопасност на автономните превозни средства представлява голямо предизвикателство, тъй като тези превозни средства, конвенционалните автомобили и другите участници в пътното движение (велосипедисти, пешеходци, превозни средства със специално предназначение) се движат по едни и същи пътища.

5.5. Смъртните случаи при пътнотранспортни произшествия с автоматизирани превозни средства могат да се превърнат в причина за спиране на развитието на тези технологии дори когато процентът на пътнотранспортните произшествия е относително нисък. Поради това ЕИСК препоръчва всички пилотни проекти и процедури по изпитване, свързани с автоматизираното управление на превозни средства, да се извършват при спазване на възможно най-високите стандарти за безопасност. Това ограничаващо условие може да забави разработките в сравнение с тези на конкурентите извън ЕС, но от друга страна ще повиши приемането на обществото и в дългосрочен план ще осигури по-добри продукти. ЕИСК отбелязва, че 100 % безопасност на автоматизираните превозни средства може да е възможна само със значително препроектиране на пътната система.

5.6. Във връзка с разработването на етични насоки за високо автоматизираните превозни средства ЕИСК припомня принципа, при който човекът запазва контрол над машината, подчертан неколкократно в други становища. Съгласно този принцип само хората вземат „отговорни решения“, които имат последствия за проектирането на автономните превозни средства и за средата, в която им е позволено да функционират. Въпреки това критичните по отношение на сигурността действия на безпилотните превозни средства, като например тези за избягване на пътнотранспортни произшествия, могат да породят сериозни въпроси от морално естество, които трябва да бъдат взети под внимание на програмно равнище.

5.7. ЕИСК признава, че полуавтоматизираните превозни средства (равнища 1—4) вече могат да намаляват смъртните случаи при пътнотранспортни произшествия и поради това подкрепя подхода на Комисията да увеличи броя на новите функции за безопасност при превозните средства като част от преразглеждането на Регламента относно общата безопасност на моторните превозни средства. ЕИСК отбелязва две проблемни области, които може да са спънка за приемането от

([4]) ОВ C 125, 21.4.2017 г, стр. 51.

обществото: а) допълнителните технически характеристики могат значително да повишат цената на автомобила и б) все по-големият брой системи в помощ на водача могат да направят управлението на автомобила много по-сложно.

5.8. Обичайното обучение за вземане на свидетелство за управление на превозно средство (леки превозни средства, камиони и автобуси) нито преди, нито сега обхваща най-модерните технологии на системите в помощ на водача. Очевидно е необходимо допълнително обучение както на новите, така и на опитните водачи на превозни средства. Освен това, когато купуват, наемат или ползват съвместно модерно превозно средство, потребителите трябва да получават ясна и недвусмислена информация за неговите характеристики. ЕИСК предлага автомобилната промишленост, заедно с общините, да предложи курсове за обучение и области на обучение за непрофесионални и професионални водачи на превозни средства. Изпитите за управление на превозно средство за новите водачи, които желаят да вземат свидетелство за управление, следва да включват обучение по безопасност за използване на новите технологии/автоматизираните функции. Обучението по полуавтоматизирано шофиране ще бъде от ключово значение за развитието на съвременен профил на професионалните водачи и може да изисква нови умения и отговорности.

5.9. ЕИСК признава възможността за евентуална мащабна загуба на работни места (при водачите на камиони и автобуси), ако пълното автоматизиране (равнище 5) бъде успешно въведено в бъдеще. Призоваваме Комисията да отчете широко разпространените опасения, че въвеждането на нови технологии/цифровизацията/автоматизацията в редица сектори (транспорт, производство, финансови услуги и т.н.) може да доведе до мащабна загуба на работни места и създаване на сравнително малък брой нови, които да ги заменят. ЕИСК заявява, че ползите от новите технологии/цифровизацията/автоматизацията трябва да бъдат споделени от обществото като цяло, а не просто да бъдат използвани за облагодетелстване на частни дружества с цел намаляване на разходите им за труд. Важно е обаче да се отбележи, че дори и днес професионалните водачи на превозни средства правят повече от това просто да управляват превозното средство и че в бъдеще, когато намалее необходимостта от обикновено шофиране (при равнище 5), задачите на работещите в транспортния сектор може допълнително да се увеличат, което би могло до голяма степен да компенсира намаляването на задачите, свързани с обикновеното шофиране.

5.10. ЕИСК изцяло признава, че въвеждането на полуавтоматизирани (равнища 1—4) и напълно автоматизирани (равнище 5) системи в камионите и автобусите ще окаже въздействие върху работните места и условията на труд. Поради това настоятелно призовава социалните партньори да планират съвместно бъдещия курс на действие и впоследствие да договорят нови колективни трудови договори относно въвеждането на новите технологии/цифровизацията/автоматизацията в автомобилния транспорт. Следва да се приветства фактът, че някои синдикати (напр. UNITE в Обединеното кралство) вече са разработили модели на колективни трудови договори, с които да се защитят работните места и да се гарантират преквалификацията и повишаването на квалификацията, както и справедливото разпределение на всички икономии от разходите за труд между работната сила.

5.11. Директивата относно отговорността за вреди от стоки следва да се преработи, така че да обхваща както движимите стоки и услуги, така и продуктите с вграден софтуер, за да не трябва потребителите да търсят кой носи отговорност (вж. още становище INT/857). Освен това в една по-сложна цифрова среда тежестта на доказване в случай на неизправност на стока също буди безпокойство и следва да бъде уредена по благоприятен за потребителя начин.

5.12. ЕИСК приветства факта, че правилата на ЕС за защита на данните придобиват все по-голямо признание на международно равнище като правила, с които се поставят едни от най-високите стандарти за защита на данните в света, и приветства подхода на Комисията да се дава приоритет на регламентирането на защитата на превозните средства срещу кибератаки, като се гарантира сигурна и надеждна комуникация между превозните средства и инфраструктурата и се осигури стабилно равнище на защита на данните в съответствие с Общия регламент за защита на данните.

5.13. В условията на повишена свързаност достъпът до данните от превозните средства може да се осъществява от всеки край на света. Това вероятно ще разкрие огромен неизползван потенциал. То обаче крие и значителни рискове и предизвикателства по отношение на безопасността, сигурността и поверителността. При превозните средства са необходими много по-високи стандарти по отношение на безопасността, сигурността и поверителността, отколкото при смартфоните например. ЕИСК настоятелно призовава ЕС да разработи такива стандарти и да договори съответните глобални споразумения във връзка с тях.

5.14. Достъпът до данните от превозните средства е от голямо значение за конкуренцията в обслужването на автомобилите след продажбата, по-специално за независимите доставчици на услуги за ремонт и сервизно обслужване, с евентуални последици по отношение на избора на потребителите и цените. ЕИСК насърчава ЕК да приложи правилата за използване на данните възможно най-скоро, особено като се има предвид, че автомобилната промишленост в ЕС (напр. подробната концепция NEVADA (*Neutral Extended Vehicle for Advanced Data Access*), разработена от автомобилната промишленост в ЕС (*източник:* VDA)) вече е представила подробни предложения за създаване на справедлива платформа за сигурен и недискриминационен обмен на данни с трети страни, отчитаща правото на потребителите на неприкосновеност на личния живот.

5.15. Комисията следва да вземе предвид факта, че между отделните държави членки съществуват огромни разлики по отношение на инфраструктурата, която е необходима за функционирането на свързани и автоматизирани автомобили. Освен това органите за надзор на пазара във всички държави членки би трябвало да разполагат с достатъчно ресурси, за да могат да се справят с новите технологии.

Брюксел, 17 октомври 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно етикетирането на гуми по отношение на горивната ефективност и други съществени параметри и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1222/2009“

(COM(2018) 296 final — 2018/0148/(COD)

(2019/C 62/44)

Докладчик: **András EDELÉNYI**

Консултации	Европейски парламент, 11.6.2018 г.
	Съвет, 14.6.2018 г.
Правно основание	Член 194, параграф 2, член 114 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“
Приемане от секцията	4.10.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	17.10.2018 г.
Пленарна сесия №	538
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	215/1/2

1. **Заключения и препоръки**

1.1. ЕИСК приветства новото **преразглеждане** от европейския законодател на общите експлоатационни характеристики и качеството, както и на етикетирането на гумите, използвани в ЕС, в съответствие със собствените му изисквания. Гумите, като единствената контактна точка между превозното средство и пътя, допринасят в значителна степен за **безопасността** на транспорта като цяло и за равнището на **разхода на гориво**.

1.1.1. ЕИСК изразява съгласие, че **подобряването на етикетирането** на гуми ще предоставя на **потребителите** повече информация за горивната ефективност, безопасността и шума, което ще им даде възможност при покупката на нови гуми да получават актуална и **съпоставима информация** и да вземат информирано решение.

1.1.2. Друг важен аспект е, че доброто етикетиране позволява на **потребителя да направи своя избор** въз основа на по-реалистичен баланс между критериите за вземане на решение, каквито са експлоатационните данни, имиджът на марката и ценовите равнища. То помага също така информираните купувачи да вземат **изгодни и екологосъобразни** решения за покупки, които са едновременно полезни за околната среда и дават възможност за икономии, което е важен фактор.

1.1.3. ЕИСК признава, че предложението за регламент ще спомогне за подобряване на **ефективността** на схемата за **етикетиране** на гуми, така че да се осигурят по-чисти, по-безопасни и по-тихи превозни средства и да се увеличи максимално приносът на тази схема за **модернизацията и декарбонизацията** на транспортния сектор.

1.1.4. Висококачественото разработване, производство и регенериране на гуми могат непряко да допринесат в голяма степен за поддържането на **европейско производство** с висока добавена стойност и оттам, за **висококачествена заетост**. Що се отнася до обществото като цяло, това би могло да доведе до намаляване на **общите разходи за крайния ползвател** и на разходите както от финансова гледна точка, така и в областта на здравето и обезопасяването срещу произшествия.

1.1.5. ЕИСК одобрява преразглеждането на схемата за етикетиране на гуми, тъй като тя подпомага усилията, които ЕС полага за **намаляване на емисиите на парникови газове и замърсяването на въздуха** и по този начин за подобряване на безопасността на пътния транспорт, защитата на здравето и **икономическата и екологичната ефективност**.

1.1.6. ЕИСК счита, че е от особено значение **системата за мобилност** на утрешния ден да бъде безопасна, чиста и ефективна за всички граждани на ЕС. Целта е да се направи мобилността в Европа по-безопасна и по-достъпна, европейската **промишленост — по-конкурентоспособна**, **работните места** в Европа — **по-сигурни**, като същевременно ЕС стане по-чист и по-добре приспособен към необходимостта от противодействие на изменението на климата. За това ще е необходима **пълната ангажираност на ЕС, държавите членки и заинтересованите страни**.

1.2. ЕИСК приветства решението да се направи по-строго **изискването за показване на етикета** в случаите, когато потребителят не вижда гумата/гумите, която/които възнамерява да купи (тъй като гумите са складирани другаде или при купуване дистанционно или по интернет).

1.2.1. Комитетът одобрява факта, че в предложението се предвижда включването на гумите в **базата данни за регистриране на продуктите**, създадена наскоро съгласно Регламент (ЕС) 2017/1369, за да се подобри надзорът на пазара и информираността на потребителите.

1.2.2. ЕИСК подкрепя предложението от доставчиците да се изисква да въвеждат информация в новата база данни за продуктите. Това е информацията, която те понастоящем трябва да предоставят по искане на националните органи за надзор на пазара. Ето защо така наложената допълнителна тежест се разглежда като минимална и **пропорционална** на ползите, особено когато в този случай може да се установи връзка със **съществуващите бази данни** и да се избегне заливането на потребителите с информация.

1.2.3. Би следвало да се **удължи с една година** срокът за **прилагане** на регламента, за да се даде възможност за задълбочена подготовка. По отношение на референтната дата, трябва да се вземе под внимание по-скоро посочената върху продукта **дата на производство**, отколкото датата на пускане на пазара, което води до рискове от дублиране или двойно въвеждане.

1.2.4. Добра инициатива е предложението за **задължително обозначаване** върху етикета на експлоатационните характеристики върху **сняг и новия логотип за лед (чийто дизайн ISO планира да въведе до декември 2018 г.)**, което е особено важно за държавите от Северна Европа. Трябва да се доразработи и приеме окончателно сигурен метод за изпитване на сцеплението върху лед и следователно постепенното му въвеждане е оправдано.

1.2.5. ЕИСК приветства увеличаването на броя и значението на **елементите, свързани с безопасността**, сред параметрите, включени в етикета. Това обаче не изглежда съвместимо с предложеното изменение на **формата на етикета**, по-специално неговите вътрешни пропорции и размери.

1.2.6. Системата за **периодично преразглеждане на регламента**, улеснено от научните изследвания, оценката на въздействието и консултацията, функционира добре и поради много голямата сложност на темата следва да бъде запазена в бъдеще, преди всяка съществена техническа промяна. Правомощията, делегирани на Комисията между две преразглеждания, са оправдани за малките логични изменения, мотивирани от техническия прогрес.

1.2.7. **Съществуващите класове на параметри** са подходящи поне за един допълнителен цикъл на преразглеждане, като се има предвид, че не е оправдано преразглеждане на скалата с оглед на по-високите класове, които понастоящем на практика са празни.

1.2.8. **Държавите членки следва да насърчават** производителите да постигат стабилни и качествени резултати по отношение на емисиите и техническото **развитие**, но те трябва да се подкрепят въз основа на еднакви принципи на равнище клас C и по-нагоре.

1.2.9. В бъдеще би могло да се стимулира включването в етикета или сред техническите данни на указания относно **пробега и износването**. Докато обаче не разполагаме с **подходящ** стандартизиран **метод за изпитване**, не можем да си позволим да накърняваме доверието в етикетирането поради несигурна и недостатъчно обоснована информация.

1.2.10. Трябва да се приветства бъдещото въвеждане на етикетиране на **регенерирани** гуми **от клас C3**. И тук ще бъде необходимо да се разработят предварително подходящи и **надеждни методи за изпитване**. Ще трябва да се гарантира защитата на **МСП**, които извършват дейности по регенериране, срещу всеки прекомерен разход, свързан с методите за изпитване.

1.2.11. За да се гарантира успехът на цялото законодателство, от съществено значение е да се предостави подходяща **информация** и да се гарантира, че общността на потребителите и ползвателите разполага с необходимите **знания** и е **добре подготвена** с помощта на обучения, информация, кампании, съвети при покупката и чрез широко участие на **гражданското общество**.

2. **Въведение: контекст и основно съдържание на предложението**

2.1. С настоящото предложение се отменя и заменя **Регламент (ЕО) № 1222/2009** ([1]) относно етикетирането на гуми по отношение на горивната ефективност и други съществени параметри („регламент за етикетирането на гумите“ или „**РЕГ**“).

([1]) ОВ L 342, 22.12.2009 г, стр. 46.

2.1.1. Преди да влезе в сила през 2012 г., РЕГ беше изменен на два пъти през 2011 г. Първият път, за да бъде включен нов метод за изпитване на **сцеплението с влажна пътна настилка**, а след това, за да се добави по-строга лабораторна процедура за привеждане в съответствие на измерването на **съпротивлението при търкаляне**. Представеното понастоящем предложение от Комисията включва тези две изменения.

2.2. През 2009 г. Съюзът прие два **набора от правила** по отношение на гумите с оглед на новите потребности и професионалните становища:

— Регламента за етикетирането на гумите (**РЕГ**), с който се определят изисквания на Съюза за **хармонизиране на информацията** за параметрите на гумите, която трябва да се предоставя на крайните ползватели, за да се даде възможност на купувача да вземе информирани решения, както и

— Регламента ([2]) относно **изискванията за одобрение на типа** по отношение на общата безопасност на моторните превозни средства (**РОБ**), с който бяха въведени хармонизирани технически изисквания, на които гумите трябва да отговарят, за да бъдат пуснати на пазара на Съюза.

2.2.1. С РОБ се определят минималните изисквания, по-специално за гумите, по отношение на: **i) съпротивлението при търкаляне; ii) характеристиките на сцеплението с влажна пътна настилка; както и iii) външния шум при търкаляне на гумите**.

2.3. Тези изисквания са приложими от 1 ноември 2012 г., като от 1 ноември 2016 г. са започнали да се прилагат по-строги изисквания от втори етап за съпротивлението при търкаляне (с допълнителни корекции, които следва да станат приложими през 2018 и 2020 г.).

2.3.1. **Общата рамка за енергийно етикетиране** беше актуализирана през 2017 г. с приемането на Регламент (ЕС) 2017/1369 ([3]). С този регламент беше отменена и заменена Директива 2010/30/ЕС и бяха въведени редица нови елементи, напр. база данни за регистриране на продуктите и нови правила за визуалните реклами и относно продажбите от разстояние и продажбите по интернет.

2.4. На 17 декември 2008 г. Съветът сезира **ЕИСК** относно първото предложение, а на 12 март 2009 г. компетентната секция прие своето становище (**TEN/369**; докладчик: Virgilio Ranocchiari). ЕИСК прие становището си на 452-рата си пленарна сесия на 25 март 2009 г.

2.5. За да се направи оценка на ефективността на Регламент (ЕО) № 1222/2009, Европейската комисия поръча подробно проучване и оценка на въздействието [SWD(2018) 189 final], заключенията от които ѝ послужиха за основа за представяне на предложението за изменение. Тя добави два параметъра към РОБ, а именно възможността за посочване на: **iv) сцеплението върху сняг** и **v) сцеплението върху лед**. Корелацията между измерваните параметри и съответните области е представена в таблицата по-долу:

Област	Параметър				
	Съпротивление при търкаляне	Сцепление с влажна пътна настилка	Шум	Сняг	Лед
Околна среда	X		X		
Енергия	X				
Безопасност		X		X	X

3. **Общи бележки**

3.1. Транспортът представлява повече от 30 % от потреблението на енергия в ЕС. Пътният транспорт от своя страна причинява 22 % от общите емисии на парникови газове. Със съобщението от 2016 г. относно „*Европейска стратегия за **мобилност с ниски емисии***“ се цели до 2050 г. емисиите на парникови газове от транспорта да са най-малко 60 % по-ниски, отколкото през 1990 г. С **третия пакет от мерки за мобилността** се цели намаляване на емисиите от автомобилите и тежкотоварните превозни средства, подобряване на безопасността на автомобилния транспорт и намаляване на

([2]) ОВ L 200, 31.7.2009 г, стр. 1.
([3]) ОВ L 198, 28.7.2017 г, стр. 1.

замърсяването. Той допринася също така за намаляване на **зависимостта** на Съюза **от вноса на енергия**. Гумите на превозните средства оказват влияние върху разхода на гориво (и оттам на емисиите на парникови газове), шума и безопасността.

3.2. При прегледа на настоящия регламент за етикетирането на гумите бе установено, че **той не е достатъчен да се постигне напълно целта** за увеличаване на екологичната ефективност на автомобилния транспорт чрез популяризиране на гуми, които са безопасни, с ниски нива на шум и ефективни от гледна точка на разхода на гориво. Това се **обяснява главно с**:

а) слабата видимост на етикетирането на гумите и ниската осведоменост на обществото за него;

б) проблеми във връзка с неспазване на изискванията и неправилно прилагане на разпоредбите от страна на държавите членки;

в) несигурни класове на експлоатационни характеристики и неточна и непълна информация.

3.3. **Регулаторното** действие на Съюза **гарантира**:

а. еднаква хармонизирана информация за крайните ползватели, независимо от това, в коя държава членка купуват своите гуми;

б. намалени разходи за доставчиците, които могат да предлагат на пазара своите гуми в целия ЕС само с един етикет.

3.4. Тези предимства са **благоприятни за потребителите, увеличават безопасността** и засилват конкурентоспособността на европейската промишленост за производство на гуми. Те улесняват **търговията с гуми** в рамките на вътрешния пазар, като същевременно предлагат на потребителите по-ниски общи разходи и по-широка гама от продукти. За да може действието на равнището на ЕС да бъде ефективно, **дейността по надзора на пазара** трябва да бъде уеднаквена в рамките на ЕС, за да се подпомогне вътрешният пазар. Необходимо е да се **стимулират** производителите да инвестират ресурси в проектирането, изработката и продажбата на енергийноефективни гуми.

3.5. В хода на откритата обществена консултация стана ясно, че е налице консенсус относно необходимостта от повишаване на **информираността относно етикетирането** чрез кампании за повишаване на осведомеността, задължително етикетиране онлайн и етикетиране на гумите, които се продават с новите превозни средства. С цел да се повиши **доверието на потребителите**, респондентите изразиха съгласие относно необходимостта от засилване на надзора на пазара и създаване на по-добра платформа за органите за координиране на дейностите.

3.6. Необходимо е да се одобри увеличаването на броя и важността на параметрите, **свързани с безопасността**, сред характеристиките, които са включени в етикета. Това обаче не изглежда съвместимо с намаляването на пространството, което заема представянето на тези параметри, което води до промяна на **външния вид на етикета**. Не е ясно и защо трябва да се променят **размерите на етикета**.

3.7. Задълбочената оценка на въздействието показа, че **доверието в системите за етикетиране** е чувствителен и важен въпрос, което натоварва с голяма отговорност законодателството, тъй като е необходимо да се подберат и съобщят **малък брой точни и надеждни параметри за информация**. От друга страна, това е скъпо струваща задача за компетентните национални органи за надзор на пазара, тъй като те трябва да **защитават** не само **потребителите**, но и почтените производители, с цел последните да не се окажат в неизгодна конкурентна ситуация спрямо предприятия, които са по-малко надеждни или изобщо не са такива, и съответно имат по-малко разходи и предлагат по-ниски цени.

3.8. Съвместното съществуване на споменатите по-горе елементи може да създаде подходяща **рамка** за **подкрепа на научноизследователската и развойна дейност и иновациите**, и за ефективно насочване на ключовите цели и ресурсите, които са им предоставени.

4. **Конкретни бележки**

4.1. За да въведе нови изисквания и да адаптира приложенията към техническия прогрес, Европейската комисия — въз основа на делегиране на правомощия — ще трябва да се **консултира с експерти**. Изменението на този регламент обаче **въз основа на делегиране на правомощия трябва да се ограничи до мерки, произтичащи от технологичния прогрес, и не трябва да се отнася за съществени промени, като например нови разпоредби, свързани с пробега, износването или регенерираните гуми**, за които се предлага периодично преразглеждане. Това дава възможност за по-добро законотворчество ([4]). В това отношение е необходимо да се гарантира **силно представителство на професионалните организации на гражданското общество**. Действително, тези организации — за разлика от другите институции, които разполагат с отделни, циклични и/или непреки данни — получават постоянно пряка и актуализирана информация посредством общността на ползвателите (отделни потребители и управители на автомобилни паркове).

([4]) ОВ L 123, 12.5.2016 г., стр. 1

4.2. Въз основа на доклада за проучване, изготвен с оглед на преразглеждането на регламента и на данните от проучвания на пазара, ЕИСК счита, че е **твърде рано да се променят класовете параметри**: наистина, що се отнася за класовете на съпротивление при търкаляне и на сцепление с влажна пътна настилка, по-малко от 1 % от продуктите на пазара получават клас „A“, поради което на практика тази категория е празна. Съгласно Регламент (ЕС) 2017/1369 промяна на скалата е оправдана само ако 30 % от продуктите са достигнали най-високия клас. От друга страна, скала, съдържаща 6 до 7 равнища, от които най-високите две няма да се използват, не е особено мотивираща. От техническа гледна точка е необходимо да се отчете и фактът, че извършените изпитвания върху една и съща серия гуми понякога могат да дадат основание за разлика от два класа.

4.3. ЕИСК одобрява амбицията в бъдеще да се въведат параметри относно **пробега и износването**, при условие че са налице ясни и показателни данни. Комитетът отбелязва обаче, че в това отношение през последните сто години не е открит подходящ и адаптиран метод за изпитване (извън изпитването на практика). Тези параметри на изпитване следва действително да отразяват и характеризират устойчиво, променящо се и дългосрочно използване. Лабораторното моделиране по ефективен начин и на разумна цена на всички тези параметри по необходимост се състои в изпитване на ускорено претоварване, което сигурно няма да е представително за **различните реални изисквания** и за **различното поведение в естествена среда** при тези условия. Тези изпитвания, извършвани при различни условия, водят до различно класиране и категоризиране на продуктите по отношение на пробега и стойностите на износване.

4.3.1. От това може да се направи заключението, че би било опасно и фатално за **доверието в етикетирането**, ако на практика потребителят констатира характеристики, различни от информацията, включена в етикета. По отношение на другите параметри не възниква никакъв проблем, тъй като се извършва моделиране и демонстрация на точно определено и преходно поведение. Включването на споменатите по-горе два параметъра в етикета е много рисковано и засега не се препоръчва.

4.3.2. Откриването на редица отрицателни въздействия върху околната среда **показва колко е важно да се намали износването**: от една страна присъствието на **пластмасови** частици във **водата**, въпреки че процентният дял на каучук в тях е относително малък, а от друга страна, наличието във въздуха на **бензопирен**, макар и в минимални концентрации, дължащо се по всяка вероятност на оползотворяването на енергия, който на свой ред е до голяма степен причина за образуването на **смог** и за някои заболявания на дихателните пътища.

4.4. Като цяло ЕИСК споделя гледната точка, според която **регенерирането на гуми от клас C3** дава възможност за увеличаване в световен мащаб на **икономиите на суровини и енергия**. Необходимо е обаче да се отбележи, че само трите параметъра, включени понастоящем в етикета, може да се прилагат към регенерираните гуми и то в ограничена степен. В случай на данни относно срока на експлоатационна годност и износването, отговорността е още по-неясно разпределена между производителя на радиалните пластове на гумата и този, който извършва регенерирането. Следователно включването на тези параметри в етикета не се препоръчва. Като се има предвид техния пренебрежим пазарен дял, от икономическа и екологична гледна точка не е разумно **регенерираните гуми C1 и C2** да се включат в приложното поле на РЕГ. Следва да се разгледа обаче възможността за **доброволно** етикетиране от страна на производителите на тези регенерирани гуми C1 и C2, за да се отговори на търсенето на купувачите, които желаят минимално етикетиране на характеристиките.

4.4.1. ЕИСК предупреждава за експоненциалното увеличаване на броя на въвежданията в **базата данни на продуктите**, до което ще доведе включването на **регенерираните** гуми, в сравнение с новите. Комбинирането на извършващия регенериране и на производителя на радиалните пластове, броят на регенерираният и различните техники на регенериране също са елементи, които водят до създаване на нов член. Множеството изпитвания на продуктите представлява твърде висока **финансова тежест** за производителите, мнозинството от които са **МСП**, и потребителят не успява да се запознае с **прекалено голямото разнообразие** от продукти.

4.5. ЕИСК счита, че **срокът за подготовка** с оглед прилагането на разглеждания регламент е **кратък** и че следва да се удължи с една година. Би било много по-просто и по-лесно за обхванатите от тези разпоредби продукти да се вземе под внимание по-скоро **датата на производство**, отколкото датата на пускане на пазара. Датата на производство всъщност фигурира винаги върху гумата и дава възможност да се намали рискът от двойно въвеждане в базата данни.

4.6. Освен това новият регламент сам по себе си все още няма да позволява на потребителите да сравняват характеристиките и цените на гумите в зависимост от разхода на гориво. Въпреки че информацията относно разхода често е налична в търговските обекти или в инструкциите за ползване на превозните средства, мнозинството от **потребителите** все още не разполагат с **достатъчни знания, нито с пълна информация** в това отношение.

4.6.1. Освен това, тъй като **експлоатационните характеристики** на гумите са **свързани** помежду си и същевременно **си противоречат**, информацията ще се насочи към **най-добрия възможен компромис** на **избора** между тези параметри. Това обаче не дава възможност на потребителя да направи напълно информиран избор, тъй като не отчита **връзките между предоставените параметри**.

4.6.2. ЕИСК препоръчва професионалните, националните, както и европейските организации, **гражданските и полицейските органи**, отговарящи за пътната безопасност и транспорта, и организациите за обучение за придобиване на правоспособност за управление на превозни средства да включат в своите програми за **образование, комуникация и продължаващо обучение** и в своите изпити познаването за гумите, както и на всички технически параметри и символи, които ще се прилагат в бъдеще по силата на регламента.

4.6.3. Би било важно също така **производителят** от своя страна да гарантира, че неговите партньори търговци, които често са **продавачи** на гуми, ще **информират** купувача по подходящ начин относно продаваната кола или гумите, които той желае да закупи и, доколкото е възможно, ще му предлагат **алтернативни варианти** и свързани с тях съвети.

4.6.4. Според ЕИСК Съюзът следва да направи така, че **държавите членки** да подготвят **кампании** за информиране и повишаване на осведомеността не само относно регламента, но и по други въпроси, свързани с гумите, като например използването на подходящи за сезона гуми, ползването на гуми като цяло и др.

4.7. *Въпроси за последващо разглеждане*

4.7.1. В дългосрочен план би следвало Съюзът да обмисли дали да се включи информация относно **възможността за рециклиране след изтичането на експлоатационната годност** на гумите, не върху етикета, а по-скоро в техническата документация и рекламните материали с технически характер.

4.7.2. След следващото преразглеждане на регламента си струва да се помисли отново дали е необходимо по-нататъшно **диференциране** на **гумите за сняг** (при изпитванията, в техническата документация и рекламните материали с технически характер или върху етикета).

Брюксел, 17 октомври 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на стандарти за емисиите на CO_2 от нови тежкотоварни превозни средства“

(COM(2018) 284 final — 2018/0143(COD)

и относно „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 96/53/ЕО на Съвета по отношение на срока за прилагането на специалните правила относно максималната дължина на кабини с подобрени аеродинамични характеристики, енергийна ефективност и безопасност“

(COM(2018) 275 final — 2018/0130 (COD)

(2019/C 62/45)

Докладчик: **Stefan BACK**

Консултация	Европейски парламент, 11.6.2018 г. и 5.7.2018 г.
	Съвет, 8.6.2016 г. и 5.7.2018 г.
Правно основание	Член 91, параграф 1, член 192, параграф 1 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“
Приемане от секцията	4.10.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	17.10.2018 г.
Пленарна сесия №	538
Резултат от гласуването	216/2/3
(„за“/„против“/„въздържал се“)	

1. **Заключения и препоръки**

1.1. Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) приветства предложението за решение на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 96/53/ЕО на Съвета („предложението за решение“) и отбелязва, че то означава единствено, че вече договорените изменения по същество на Директива 96/51/ЕО ще бъдат приложени по-рано. ЕИСК подчертава необходимостта при приемането на правила за прилагане да се взема под внимание работната среда на водачите и настоятелно призовава Комисията да проведе консултации със съответните заинтересовани страни във връзка с този въпрос.

1.2. ЕИСК приветства също и предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на стандарти за емисиите на CO_2 от нови тежкотоварни превозни средства ([1]) („предложението за регламент“) като балансиран подход за справяне с необходимостта от намаляване на емисиите на CO_2 от тежкотоварните превозни средства, допринасящ за изпълнението на задълженията, поети съгласно Парижкото споразумение, и за отчитането на специфичните разпоредби относно сектора на транспорта, изготвени от Европейския съвет през октомври 2014 г.

1.3. ЕИСК приветства също целта на предложението за регламент, свързана с насърчаване на иновациите и конкурентоспособността на автомобилния сектор на ЕС в сферата на тежкотоварните превозни средства с ниски емисии на фона на конкуренцията в този сектор от страна на Китай, Япония и Съединените американски щати.

1.4. При все това ЕИСК изразява съжаление във връзка със сложността на предложението, което го прави труднодостъпно. ЕИСК изразява също съжаление, че не се използват единна терминология и единни критерии за това, което в предложението за регламент се нарича „превозни средства с нулеви и ниски емисии“, тъй като в другите предложения от пакета за мобилност се използват различни наименования. С единна терминология и при възможност с единни критерии текстовете биха станали по-ясни.

([1]) COM(2018) 284 final — 2018/0143 (COD).

1.5. Според ЕИСК е необходимо да се избере технологично неутрален подход, като се имат предвид динамичните развития в сферата на алтернативните енергийни източници, както и с оглед на нуждата да се избягват национални решения, които биха създали пречка пред безпроблемното функциониране на вътрешния пазар.

1.6. Намаляването с 15 % на средните специфични емисии на CO_2 през 2020—2025 г. е труднопостижимо, но все пак в съответствие с равнището на намаляване, прието от Европейския съвет през октомври 2014 г., което би могло да бъде изискано от сектора на транспорта в рамките на разумното.

1.7. ЕИСК приветства също гъвкавостта, предоставена от предложената система на дебити/кредити.

1.8. ЕИСК подчертава значението на предвидимостта както по отношение на автомобилния, така и на транспортния сектор, като се има предвид необходимото време и инвестиции за разработване на нови продукти и нуждата от предвидимост по отношение на правната рамка при инвестиране в ново оборудване. Поради тази причина ЕИСК би искал също след 2030 г. да са налице по-прецизни цели за траекторията на CO_2.

1.9. ЕИСК насочва вниманието към факта, че иновациите често означават промяна на условията на труд и необходимост от обучение с цел адаптиране към новите изисквания. Това изисква усилия, които да направят трансформацията възможна по социално устойчив начин и да улеснят диалога между социалните партньори.

1.10. ЕИСК подчертава също значението на тестването на свързаните със CO_2 характеристики на превозните средства в реални условия на шофиране, като се вземат предвид например допълнителните въздействия върху нивата на емисии на CO_2 в резултат на цифровизацията и по-ефективните техники на шофиране, които допринасят за подобряване на ефективността, използване на капацитета и намаляване на разходите на транспортирана единица.

1.11. Поради това ЕИСК е на мнение, че предложението за регламент ще допринесе и за подобряване на конкурентоспособността на европейския сектор на транспорта.

1.12. ЕИСК отбелязва проблем с яснотата във връзка със статута на „специализираните превозни средства“ в предложението за регламент, който е представен по-подробно в параграф 5.1. Според ЕИСК ефектите на специфичния статут на специализираните превозни средства следва да се обяснят по-добре, по възможност чрез допълнение към съображение 17.

1.13. Приходите от санкциите, плащани в случай на неизпълнение на целите, определени в предложението за регламент, според ЕИСК следва да бъдат заделени за финансиране на разработването на иновации и устойчиви решения за транспорт за намаляване на отпечатъка от CO_2 на тежкотоварните превозни средства.

1.14. И накрая, ЕИСК отбелязва, че изразът „такса за извънредно количество емисии“, използван в член 8 за определяне какво на практика представлява санкцията, изглежда неподходящ и следва да бъде променен например на „санкция за извънредно количество емисии“.

2. **Общи бележки**

2.1. Съгласно Парижкото споразумение ЕС е поел ангажимент да намали емисиите на парникови газове, за да избегне отрицателните ефекти от изменението на климата. Ангажиментът на ЕС е поет въз основа на заключенията на Европейския съвет от октомври 2014 г., а именно за намаляване от най-малко 40 % до 2030 г., макар и с не толкова амбициозна цел — намаляване от 30 % — по отношение на секторите, които не извършват търговия с емисии, и по-специално транспорта ([2]).

2.2. В Европейската стратегия за мобилност с ниски емисии ([3]) (Стратегията за мобилност с ниски емисии) е определена цел за намаляване на емисиите на парникови газове до 2050 г. най-малко с 60 % в сравнение с нивата от 1990 г. и цел превозните средства с ниски емисии да заемат значителен пазарен дял до 2030 г.

2.3. Една от основните цели на инициативата „Европа в движение“ (пакета за мобилност) е постигане на резултати по Стратегията за мобилност с ниски емисии и обновената стратегия на ЕС за промишлената политика ([4]). Пакетът за мобилност беше изготвен на три пъти: на 31 май и 8 ноември 2017 г. и на 17 май 2018 г. В основните съобщения, придружаващи трите части на пакета, е подчертано значението на изпълнението на тази стратегия и са изложени редица предложения в тази насока, включително предложението за Регламент относно мониторинга и докладването на емисиите на CO_2 и разхода на

([2]) Заключения на Европейския съвет от 24 октомври 2014 г.
([3]) COM(2016) 501 final.
([4]) COM(2017) 479 final.

гориво на нови тежки превозни средства ([5]) и предложението за регламент за определяне на стандарти за емисиите от нови леки пътнически автомобили и от нови леки търговски превозни средства като част от цялостния подход на Съюза за намаляване на емисиите на CO_2 от леките превозни средства и за изменение на Регламент (ЕО) № 715/2007 ([6]). Следва да се подчертае, че целта на тези мерки е не само екологична, но и въпрос на поддържане на конкурентоспособността във връзка с държави като Китай, Япония и Съединените щати, където вече са налице екологични стандарти за тежкотоварните превозни средства.

2.4. Разгледаните в настоящото становище две предложения са част от третия транш в пакета и се отнасят до стандартите за емисии за нови тежкотоварни превозни средства и до съкращаване на времето, необходимо за приемане в националното право на специалните правила относно размерите на кабините, с които се постига подобряване на аеродинамичните характеристики.

3. **Предложенията**

3.1. *Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 96/53/ЕО на Съвета по отношение на срока за прилагането на специалните правила относно максималната дължина на кабини с подобрени аеродинамични характеристики, енергийна ефективност и безопасност* ([7]) *(„Предложението за решение“)*

3.1.1. Посочените по-горе специални правила имат за цел да се даде възможност за използване на кабини с подобрена аеродинамика, с което биха се подобрили енергийните характеристики и биха се намалили емисиите на парникови газове. Директива 96/53/ЕО в сегашния си вид включва тригодишен мораториум за въвеждане на аеродинамични кабини след края на преходния период. Сега се предлага този срок да бъде намален на четири месеца след влизане в сила на решението, за да се даде възможност за използване на аеродинамични кабини без ненужно забавяне. Прилагането изисква изменение на правилата относно одобрението на типа.

3.1.2. С предложението за решение не се изменят съществените разпоредби на Директива 96/53/ЕО.

3.2. *Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на стандарти за емисиите на CO_2 от нови тежкотоварни превозни средства* ([8]) *(„Предложението за регламент“)*

3.2.1. В предложението за регламент са определени цели за намаляване на емисиите на CO_2 от тежкотоварните превозни средства, обхванати от предложението за регламент, както следва: с 15 % за периода 2025—2029 г.; и с най-малко 30 % за периода от 1 януари 2030 г. нататък, като последното е предмет на преглед, който ще се извърши през 2022 г. Референтните емисии се основават на данни за 2019 г., получени чрез мониторинга, предвиден в предложението за Регламент относно мониторинга и докладването на емисиите на CO_2 и разхода на гориво на нови тежки превозни средства (емисии през референтната година) ([9]).

3.2.2. Предложението за регламент обхваща товарни автомобили с тегло над 16 тона, влекачи и — във връзка със стимулите съгласно специалните разпоредби, приложими за превозни средства с нулеви или ниски емисии — автобуси и товарни автомобили, които иначе попадат извън обхвата на предложението за регламент. Специализираните превозни средства и тежкотоварните превозни средства, които не са предназначени за доставка на стоки, по принцип не са обхванати от целите за намаляване на CO_2 съгласно предложението за регламент.

3.2.3. Считано от 2020 г., средните специфични емисии на всеки производител от 2019 г. нататък ще се изчисляват за всяка предходна календарна година според актове за изпълнение и въз основа на информацията, събрана съгласно предложения регламент за мониторинга (вж. точка 3.2.1 по-горе), и на коефициента за нулеви и ниски емисии, който ще бъде определен.

3.2.4. Считано от 2020 г. за превозни средства с нулеви и ниски емисии коефициентът за нулеви и ниски емисии се определя от Комисията за всеки производител от 2019 г. нататък. Всяко превозно средство с нулеви или ниски емисии се брои за две превозни средства. Коефициентът за нулеви и ниски емисии намалява средните специфични емисии с максимум 3 % или, що се отнася до автобусите и товарните автомобили, които обикновено не попадат в обхвата на регламента, с максимум 1,5 %.

([5]) COM(2017) 279 final — 2017/0111 (COD).
([6]) COM(2017) 676 final — 2017/0293 (COD).
([7]) COM(2018) 275 final — 2018/0130 (COD).
([8]) COM(2018) 284 final — 2018/0143 (COD).
([9]) COM(2017) 279 final — 2017/0111 (COD).

3.2.5. Считано от 2026 г. специфичните емисии на производителя за следващата година се определят от Комисията посредством актове за изпълнение въз основа на данните от предходната година. Те се основават на целите, изложени в регламента, емисиите за референтната година (2019 г.) и дяла на производителя на превозни средства от всяка категория, както и на годишния пробег и полезния товар на всяка категория.

3.2.6. Могат да се получават кредити и дългове. Те се изчисляват въз основа на разликата между траекторията на намаляване — тя се определя за всеки производител въз основа на емисиите от референтната година и целите за 2025 и 2030 г. — и средните специфични емисии на производител; положителна разлика дава кредит. Междувременно отрицателна разлика между средните специфични емисии на производителя и неговата цел за специфичните емисии поражда дълг за емисии.

3.2.7. Кредити за емисии могат да се придобиват в периода 2019—2029 г., но кредити за периода 2019—2024 г. могат да се използват единствено спрямо целта за специфични емисии за 2025 г. Дългове за периода 2025—2029 г. не може да надвишават 5 % от целта за специфичните емисии на производителя за 2025 г., умножена по броя на тежкотоварните превозни средства на производителя през същата година („пределна стойност на дълговете за емисии“). Дълговете и кредитите могат да бъдат пренасяни през периода 2025—2028 г., но през 2029 г. трябва да бъдат напълно изчистени.

3.2.8. Извънредното количество емисии за година или за периода 2025—2029 г. ще доведат до налагането от Комисията на премия за извънредно количество емисии, изчислена въз основа на 6 800 EUR/gCO_2/tkm. Извънредните премии се считат за приход в общия бюджет на Съюза.

3.2.9. Предложението за регламент съдържа също и разпоредби относно мониторинг на съответствието на превозните средства и публикуването на данните, и резултатите на производителя.

4. **Общи бележки**

4.1. *Предложението за решение*

4.1.1. ЕИСК подкрепя инициативата за даване на възможност за по-ранното прилагане на разпоредбите относно внедряването на такава конструкция на кабините, която да подобри енергийната ефективност и следователно да намали емисиите, както и за подобряване на конкурентоспособността на автомобилната промишленост на ЕС. ЕИСК подчертава, че предложението не предполага промени по същество на Директива 96/53/ЕО, а че с него само се коригира графикът за прилагане.

4.1.2. ЕИСК отбелязва, че е необходимо внедряването на аеродинамични кабини да бъде предшествано от нови разпоредби, които да бъдат по-стриктни от настоящите ограничения за теглото/размерите на превозните средства. Съгласно изискванията на член 9 от Директива (ЕС) 2015/719 тези нови разпоредби ще обхващат четири области:

— аеродинамичните характеристики,

— безопасността на уязвимите участници в движението по пътищата, напр. видимост, премахване на невидимите зони и др.,

— намаляването на щетите или нараняванията, причинени на водачи или други участници в движението по пътищата в случай на сблъсък,

— безопасността и удобството на водачите, например вътрешните размери на кабината.

4.1.3. ЕИСК настоятелно призовава Комисията да се допита до съответните заинтересовани страни, например синдикатите, представляващи водачите, автомобилните превозвачи на товари и др., преди да финализира тези предложения.

4.1.4. ЕИСК изхожда от принципа, че изискваните изменени правила за одобряване на типа ще гарантират на водачите такава работна среда, която съответства най-малкото на настоящите стандарти.

4.2. *Предложението за регламент*

4.2.1. ЕИСК приветства предложението на Комисията, с което, изглежда, се постига разумен баланс между целите за намаляване на емисиите на парникови газове във връзка с мобилността, насърчаване на иновациите в автомобилната промишленост на ЕС и подобряване на нейната конкурентоспособност. То представлява последващо действие на предложението относно мониторинга и докладването на емисиите на CO_2 от тежкотоварните превозни средства, посочено в параграф 2.3 по-горе и приветствано от ЕИСК.

4.2.2. ЕИСК отбелязва, че предложението за регламент е много сложен законодателен акт. ЕИСК изразява съжаление, че не е било възможно да се изготви по-ясен и по-лесен за разбиране текст. Във връзка с това ЕИСК също така изразява съжаление, че термините, с които се назовават превозните средства с ниски или нулеви емисии, се различават твърде много в трите предложения относно емисиите на CO_2 от превозните средства, които са част от пакета за мобилността. Например в

член 4 и таблица 2 в приложението към предложението за изменения на Директива 2009/33/ЕО за насърчаването на чисти и енергийноефективни пътни превозни средства ([10]) и член 3 от предложението за преработване на Регламент (ЕО) № 715/2007 относно стандартите за емисиите на CO_2 от леките и лекотоварните автомобили ([11]) се дават различни определения за ниските или нулевите емисии. В предложението за регламент се използва трета терминология. Съжаление буди фактът, че не е използвана последователна и единна терминология.

4.2.3. Освен екологичните цели на предложението, ЕИСК по-специално приветства и аспекта на конкурентоспособността, като има предвид, че например в Китай, Япония и Съединените щати са налице стандарти и системи за наблюдение на CO_2 за тежкотоварните автомобили. Следователно е важно автомобилната промишленост на ЕС да бъде насърчавана да постига сходни стандарти, за да може да се конкурира ефективно на тези и други пазари.

4.2.4. ЕИСК оценява технологично неутралния подход на предложението за регламент, тъй като с него следва да се създадат условията за широк подход спрямо разработването на системи за задвижване с нулеви или ниски емисии, включително доразработването на двигателя с вътрешно горене.

4.2.5. ЕИСК насочва вниманието към значението на това да се разработват алтернативни системи за задвижване за тежкотоварните превозни средства, като се има предвид и търговският контекст, в който обичайно се използват тези превозни средства. В този контекст ЕИСК насочва вниманието и към широкия спектър на наличните към момента решения и динамичното развитие в тази област, което означава, че картината постоянно се променя. Следователно ЕИСК подчертава значението, по-специално по отношение на тежкотоварните превозни средства, на това да се избягват различаващи се национални решения, които затрудняват функционирането на вътрешния пазар, като възпрепятстват трансграничната мобилност.

4.2.6. ЕИСК отбелязва целта от 15 % за намаляване на емисиите на CO_2 в периода 2020—2025 г. и счита, че тази цел следва да се разглежда като амбициозна, като се има предвид, че този вид задължение е ново за тежкотоварните превозни средства, които са и вид превозно средство, за което видът изисквания, изложени в предложението за регламент, е нещо ново.

4.2.7. Въпреки това ЕИСК изразява удовлетворение от това, че поставената цел е значително по-ниска от общата цел за намаляване на CO_2, поставена за ЕС, което също е в съответствие с мнението, изразено по време на Европейския съвет през октомври 2014 г., относно изискванията, които могат да се поставят на сектора на транспорта в рамките на разумното. В този контекст ЕИСК също приветства предложената система за дебити/кредити, която дава гъвкавост, каквато може да бъде необходима, най-малко за определен период.

4.2.8. Предвидимостта е важна както за автомобилната промишленост, така и за сектора на транспорта. За автомобилната промишленост въпросът е да бъде известно какво може да се очаква при разработване на нови модели и нови технически решения, и двете от които са дългосрочни проекти. За сектора на транспорта въпросът е дали има възможност за вземане на добре информирани решения, например при инвестиране в ново превозно средство. Поради тази причина е важно за траекторията на CO_2 след 2030 г. да бъдат поставени по-прецизни цели.

4.2.9. Иновациите биха могли да доведат също и до промени в условията на труд в автомобилната промишленост и до необходимост от нови компетентности. До това може да доведе и промяна в работната среда, и нови технологии, които биха могли да създадат нови изисквания например за водачите. Социалните аспекти на технологичните развития би трябвало да се разгледат в достатъчна степен, за да се гарантират подходящи условия на труд и обучения за придобиване на нови умения. За гарантиране на устойчив преход също така е необходим диалог между социалните партньори.

4.2.10. В предложението за регламент се разглеждат само техническите характеристики на превозното средство. Следователно ЕИСК би насочил вниманието към цифровизацията на транспорта — включително разработването на автоматични превозни средства и развитието на практиките на шофиране — която в допълнение към подобренията, постигнати в нивата на емисии на CO_2 на превозните средства, ще допринесе и за намаляване на въглеродния отпечатък на тежкотоварните превозни средства. По подобен начин потенциалното подобряване на ефикасността благодарение на цифровизацията — напр. благодарение на подобреното планиране на пътуването и групирането на товари, за което дават възможност цифровите платформи — би оказало значително въздействие върху реалните нива на емисиите.

([10]) COM(2017) 653 final — 2017/0291 (COD).
([11]) COM(2017) 676 final — 2017/0293 (COD).

4.2.11. Подобрената ефективност и по-доброто използване на капацитета ще допринесат и за понижаване на разходите за транспортирана единица, от което ще се подобри и конкурентоспособността на сектора на транспорта.

4.2.12. Следователно е важно за мониторинга да се използват данни от симулационния инструмент VECTO, а проверката на стандартите да бъде допълнена с реални данни. Поради това ЕИСК приветства изявлението на Комисията в контекста на приемането от Европейския парламент на законодателното решение за Регламента относно мониторинга на емисиите на CO_2 от тежкотоварни превозни средства, с което възнамерява да допълни настоящите методи на събиране на данни относно изпитванията в пътни условия, като обхване резултатите в пътни условия на тежкотоварните превозни средства ([12]).

5. **Конкретни бележки — предложението за регламент**

5.1. Според обяснителния меморандум за специализираните превозни средства са предвидени изключения от стандартите за емисии на CO_2. В член 1, алинея втора (изчисляване на референтни емисии на CO_2) и в член 4 (средни специфични емисии на производителя) са предвидени специфични изключения. От друга страна, те не се споменават в член 2 (обхват), нито в член 6 (специфични за производителя цели за емисиите). Следователно ситуацията с тези превозни средства съгласно предложението за регламент не изглежда напълно ясна. Изглежда обаче, че специализираните превозни средства всъщност са обхванати от целите за намаляване на CO_2, изложени в член 1, букви а) и б), и се вземат под внимание при определяне на целите за специфични емисии за производител, както и с цел определяне на дълговете за емисии съгласно член 7. Според ЕИСК ефектите на специфичния статут на специализираните превозни средства следва да се обяснят по-добре, по възможност чрез допълнение към съображение 17.

5.2. Изразът „такса за извънредно количество емисии“ в член 8 от предложението за регламент предполага по-скоро нещо, което се получава, отколкото вид платима санкция, каквото означава всъщност. С цел яснота може да бъде полезно да се обмисли промяна, като например „санкция за извънредно количество емисии“, което отговаря в по-голяма степен на реалността.

5.3. В член 8 от предложението за регламент е предвидено, че сумите от таксите за извънредно количество емисии се считат за приход в общия бюджет на Съюза. ЕИСК счита, че такива суми следва да бъдат заделяни за разработването на устойчиви решения или в автомобилния сектор, или в сектора на транспорта.

Брюксел, 17 октомври 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

([12]) Европейски парламент, P8_TA-PROV(2018)0246.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програмата „Цифрова Европа“ за периода 2021—2027 г.“

(COM(2018) 434 final — 2018/0227 (COD)

(2019/C 62/46)

Докладчик: **Norbert KLUGE**

Съдокладчик: **Ulrich SAMM**

Консултация	Сезиране от Европейския парламент, 14.6.2018 г.
	Сезиране от Съвета, 25.6.2018 г.
Правно основание	Член 172, член 173, параграф 3 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Решение на Бюрото	19.6.2018 г.
Компетентна секция	Секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“
Приемане от секцията	4.10.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	17.10.2018 г.
Пленарна сесия №	538
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	212/0/2

1. **Заключения и препоръки**

1.1. Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) приветства представената от Европейската комисия програма „Цифрова Европа“. В нея се подчертава намерението за превръщане на Европа във важен фактор в процеса на цифровизация и за засилване на нейната икономика с оглед на конкуренцията в световен план. Програмата „Цифрова Европа“ има за цел да способства за изграждането на единен цифров вътрешен пазар и развитието в положителна посока на цифровата трансформация за всички граждани на Европа. Тази програма има потенциал за съществен успех, но само ако се изяснят точно неопределените засега подробности на програмата.

1.2. Изследователите са една от движещите сили за развитие на обществото и икономиката. Уменията и компетентностите са предпоставка за постигането на високо ниво на научните изследвания, както и за практическото изпълнение на програмата. Те са един от факторите за успех на програмата. ЕИСК отчита, че програмата дава висок приоритет на насърчаването на научноизследователската и развойната дейност.

1.3. Според ЕИСК с цел резултатите от научните изследвания и развойната дейност да служат и да достигат до всички граждани на Европейския съюз (ЕС), диалогът между научноизследователската общност, социалните партньори и организациите на гражданското общество трябва да се засили. Сложните въпроси трябва да се представят по такъв начин, че и неспециалисти да могат да ги разбират и осъзнават. ЕИСК предлага също така програмата да бъде обвързана с принципите за насърчаване на научните изследвания, установени в програма „Хоризонт 2020“ („Хоризонт Европа“), които се основават на спазването на Европейската харта на изследователите и правилата за отговорни научни изследвания и иновации (Responsible Research and Innovation) и отворена наука (Open Science), наред с други.

1.4. ЕИСК разглежда като положителен факта, че насърчаването на цифровите умения е определено за един от основните елементи на програмата. Цифровите умения и способности са предпоставка за изпълнението на другите четири приоритета. Със съжаление се отбелязва, че бюджетът за тази дейност е по-малък от бюджета за другите приоритети. Поради това ЕИСК подкрепя предложението на Европейския парламент за увеличаване на бюджета от 700 милиона EUR (7,6 % от общия бюджет) на 830 милиона EUR (9 % от общия бюджет). При все това ЕИСК подчертава, че въпросите, свързани с образованието, са отговорност преди всичко на държавите членки в рамките на техните национални бюджети. ЕИСК отбелязва, че бюджетите на държавите — членки на ЕС, за уменията в областта на цифровите технологии се различават значително. Поради това призовава Комисията да обърне внимание на държавите членки за голямата отговорност, която носят в тази област да гарантират, че всички хора могат да се възползват равнопоставено от цифровизацията.

1.5. ЕИСК признава необходимостта от обучаване и привличане на висококвалифицирани специалисти, за да се повиши привлекателността на Европа като работно място за тази група на фона на световната конкуренция. ЕИСК подчертава още, че програмата не трябва да се съсредоточава само върху специфичните усилия за привличане на висококвалифицирани и задълбочените цифрови умения. Следва да се насърчават предприятията, работниците и потребителите да участват пълноценно във въвеждането и прилагането и на основните, и на специализираните цифрови технологии. Това е от първостепенно значение за количеството и качеството на работните места и за конкурентоспособността на Европа. ЕИСК отбелязва, че понастоящем все още много предприятия, работници и граждани не разполагат с основно техническо оборудване и умения. Във връзка с това ЕИСК препраща към заключенията на Европейския съвет от 19 октомври 2017 г., според които е необходимо да се инвестира в цифрови умения, „да се предоставят средства и възможности на всички европейски граждани“ ([1]).

1.6. Програма „Цифрова Европа“ ще има успех в тази област, ако се счита за ръководна и следи осъществяването на други програми на ЕС за финансиране със сходни цели. За финансиране на необходими мерки трябва да се привлекат средства, например от ЕСФ+.

1.7. ЕИСК изразява желанието си при създаването на цифровите иновационни центрове да бъдат включвани социалните партньори и гражданското общество по подразбиране. Те трябва да получат достъп до центровете за цифрови иновации. Като неправителствени организации те могат да направят ефектите от центровете за иновации по-видими и да подобрят тяхното приемане.

ЕИСК би искал да предотврати априори възможен социален дисбаланс при прилагането на програмата. Цифровизацията засяга всички области на живота и всички хора, поради което е от изключително значение всички граждани на ЕС да могат да се възползват от нея. Ето защо според ЕИСК е важно програмата да бъде планирана по такъв начин, че ползите и възможностите на цифрова Европа да са достъпни за всички членове на европейското общество. Цифровизацията в Европа трябва да бъде приобщаваща. Никой не бива да бъде изключен от цифровия прогрес на основание на фактори като пол, социален статус, по-ниска степен на образование, квалификации, умения за работа с цифрови технологии, произход, възраст или увреждане. Генерираните „цифрови печалби“ трябва да се разпределят справедливо посредством съответни политически мерки. Те не трябва да облагодетелстват само малък брой заинтересовани групи. Мерките за прилагане на програмата трябва да отчитат принципа, че в ЕС всеки човек е и продължава да бъде собственик на своите данни.

1.8. ЕИСК би искал програмата да бъде обвързана в по-голяма степен с обществените реалности. Трябва да се отчитат въздействието върху политиките за пазара на труда и различните последици от цифровизацията върху регионите. Поради това Комитетът счита, че при изпълнението на програмата съществен критерий за успеха ѝ е дали цифровизацията създава възможности за участие в икономическия живот и работни места във всички региони на Европа.

1.9. ЕИСК би желал ЕС да бъде разглеждан в света като участник, който разпространява знания и може да поддържа същия ритъм като Китай и САЩ в международната конкуренция. Това предполага също предприятията и работниците да имат доверие в технологиите. Програмата „Цифрова Европа“ може да има добавена стойност особено в тези области, в които отделните държави сами не могат да постигнат много. Това важи особено за приоритета киберпрестъпност в рамките на съвместното разработване на методи и стратегии срещу кибератаки от държави извън Европа. Това включва например изграждането на независима европейска индустрия за микрочипове.

1.10. ЕИСК приветства идеята всички действия по програмата да следват етични принципи. ЕИСК би желал да припомни своето искане за прилагане на принципа „човекът има контрол над машините“ (human-in-command), по-специално в по-нататъшното развитие и прилагането на ИИ в света на трудовата заетост. Въз основа на тези етични принципи от съществено значение са допълнителни законодателни мерки (например по въпросите, свързани с отговорността, защитата на данните, защитата на работниците, защитата на потребителите). В крайна сметка, по-нататъшната цифровизация на обществото ни ще бъде успешна само ако, наред с законите, протича културно развитие за повишаване на информираността за ползите и рисковете от развитията в областта на цифровите технологии.

2. **Контекст на предложението за създаване на програмата „Цифрова Европа“**

2.1. На 2 май 2018 г. Европейската комисия прие предложение за следващата многогодишна финансова рамка за периода 2021—2027 г. Като част от тази финансова рамка на 6 юни 2018 г. Европейската комисия представи предложението за регламент за създаване на програмата „Цифрова Европа“ за периода 2021—2027 г.

([1]) EUCO 14/17 — Заседание на Европейския съвет (19 октомври 2017 г.) — Заключения.

2.2. С тази програма Европейската комисия цели да подкрепи със солидна финансова рамка стратегията за цифровия единен пазар и да осигури недостигащите инвестиции. С оглед на това тя е предвидила общ бюджет от 9,2 милиарда EUR. Общата цел на програмата е да подкрепя цифровата трансформация на промишлеността, като предимствата от нея трябва да се увеличат и от тях да се възползват всички европейски граждани, публични администрации и предприятия в ЕС.

2.3. Програмата „Цифрова Европа“ обхваща пет области на действие: 1) високопроизводителни изчислителни технологии; 2) изкуствен интелект; 3) киберсигурност; 4) задълбочени цифрови умения и 5) осигуряване на широко използване на цифровата технология в цялата икономика и общество, като освен това е насочена и към цифровизацията на промишлеността.

2.4. По първия приоритет „Високопроизводителни изчислителни технологии“ се предвижда създаването на капацитет посредством т.нар. суперкомпютри с цел да може да се обработва по-добре непрекъснато увеличаващият се обем от данни. С 2,7 милиарда EUR програмата трябва да увеличи капацитета на ЕС в областта на високопроизводителните изчислителни технологии и обработването на данни и да гарантира тяхното всеобхватно използване с цел справяне с изменението на климата, подобряване на предоставяните здравни грижи и сигурността.

2.5. Европейската комисия ще вложи планираните 2,5 милиарда EUR по приоритета „Изкуствен интелект“ (ИИ), за да изгради и разшири капацитета на ЕС в тази област. Това включва създаването на възможности за създаване, сигурен достъп и съхраняване на големи масиви от данни и алгоритми. Освен това съществуващите съоръжения за изпитване и експериментиране за ИИ в държавите членки трябва да бъдат подобрени и да се насърчава сътрудничеството между съоръженията. Предприятията и публичните институции трябва да използват технологичните достижения.

2.6. По приоритет „Киберсигурност и доверие“ с 2 милиарда EUR трябва да се гарантира, че Съюзът разполага с технологичен и промишлен капацитет за гарантиране на сигурността на своята икономика, общество и демокрация. Целта на инвестициите, наред с другото, е съвместно с държавите членки да бъде закупувано съвременно оборудване и инструменти за киберсигурност, да се гарантира въвеждането на най-новите решения за киберсигурност във всички области на икономиката, да се използват оптимално съществуващите европейски знания и да се подобри капацитетът в държавите членки и частния сектор в тази област.

2.7. За да има полза от инвестициите в цифрови технологии, е необходимо обществото и работната сила да притежават съответни умения. Със 700 милиона EUR по четвъртия приоритет Европейската комисия ще насърчава задълбочените цифрови умения, по-специално в областта на високопроизводителните изчислителни технологии, изкуствения интелект, технологиите на разпределения регистър (напр. блок-верига) и киберсигурността. Трябва да бъдат разработени и въведени дългосрочни обучения и курсове за учащи се, специалисти в областта на ИТ и работници. Предвидено е да се насърчават и краткосрочни обучения и курсове, както и обучения на работното място. Преподаването на умения по-специално трябва да се провежда в цифрови иновационни центрове.

2.8. Публичната администрация и предоставянето на услуги в области от обществен интерес трябва да бъдат насърчавани чрез действия по петия приоритет. С 1,3 милиарда EUR следва да се гарантира например, че в публичния сектор и в области, като здравеопазването и грижите, образованието, транспорта, културата и творческия сектор, могат да се въвеждат и използват съвременни цифрови технологии. Освен това публичните администрации, както и промишлеността, по-специално малките и средните предприятия (МСП), трябва да бъдат подкрепяни при въвеждането на цифрови технологии.

3. **Общи бележки**

3.1. Цифровизацията и промените в областта на труда и всекидневния живот, свързани с технологичните достижения, присъстват навсякъде. Понастоящем вече няма област от живота, която да не е засегната от този процес.

3.2. ЕИСК приветства представената от Европейската комисия програма „Цифрова Европа“, тъй като това е показател за важността на темата според Комисията. Определянето на тези приоритети може да има безспорна добавена стойност за ЕС с насърчаването на съвременна върхова технология, която ще помогне за решаването на най-сложните въпроси на съвременното ни общество и ще има положително въздействие върху заетостта и конкурентоспособността и общите условия на живот на всички граждани. Това се потвърждава от факта, че в съобщението на Европейската комисия за многогодишния финансов план се представя сценарият за удвояване на инвестициите в цифровата област ([2]). ЕИСК подчертава и необходимостта от социални инвестиции във връзка с цифровата трансформация, за да се възползва от нея цялото общество. Подчертава се, че хората трябва винаги да имат контрол върху машината (human-in-command), по-специално в областта на ИИ.

([2]) COM(2018) 98 final.

3.3. ЕИСК приветства факта, че с програмата „Цифрова Европа“ Европейската комисия насърчава въвеждането и оптималното използване на цифровия капацитет. ЕИСК изразява съгласие с позицията на Европейската комисия, че цифровият капацитет е основа за иновациите в областите от общ интерес и в икономиката. Наличието на водещи цифрови технологии и подходящи умения е абсолютно необходимо за успешен цифров преход на ЕС. ЕИСК счита, че предвиденият бюджет е значителен, но не може да се сравнява с тези на конкурентите САЩ и Китай. Същевременно Комитетът изразява убеждението си, че при този бюджет поставените цели биха могли да бъдат постигнати, но напомня, че е необходимо значително увеличаване на инвестициите в държавите членки на ЕС, за да остане Европа на световно ниво.

3.4. ЕИСК счита за важно да отбележи, че трябва да се направи всичко възможно, за да може цялото европейско общество да вземе участие в технологичното развитие. Програмата „Цифрова Европа“ следва да си постави за цел да разпределя справедливо на цялото европейско население цифровите печалби, които ще се генерират през идните години и десетилетия в различни области, като например от собствеността върху данните. Тъй като цифровизацията засяга всички области на живота и всички хора, е от изключително значение всички да се възползват от нея. Икономическите и социалните ползи от цифровизацията ще бъдат постигнати само ако Европа успее да осигури мрежи с висок капацитет в градските и селските райони и за цялото общество. Съществува необходимост от публични инвестиции, тъй като сам по себе си пазарът няма да обхване всички отдалечени райони и да гарантира минимален цифров достъп за най-уязвимите членове на обществото.

3.5. Според ЕИСК е важно с целенасочен и координиран подход в ЕС да се създаде добавена стойност, която е невъзможно да се постигне самостоятелно от отделните държави. Това включва по-специално изграждането на независима европейска промишленост за микрочипове по линия на програмата за насърчаване на високопроизводителните изчислителни технологии ([3]), съвместното разработване на методи и стратегии за борба с кибератаките отвън ([4]), създаването на стандарти за цифровия единен пазар, последователно прилагане на Общия европейския регламент относно защитата на данните и неговото по-нататъшно развитие по-специално за използването на изкуствен интелект ([5]) и автономно управление на МПС ([6]). Прилагането на европейските ценности (защита на данните, неприкосновеност на личния живот, социална закрила, устойчивост) в разработването на изкуствен интелект един ден би могло да се превърне в конкурентно предимство, а именно когато се повишава чувствителността на хората към методите за използване на данни от трети страни (САЩ) и потенциала за наблюдение от системи с изкуствен интелект (Китай).

3.6. ЕИСК оценява положително факта, че на много места в програма „Цифрова Европа“ се поставя акцент върху цифровизацията на промишлеността. Несъмнено цифровият преход ще успее само ако от него могат да се възползват всички предприятия и работници. Поради това е желателно този аспект да бъде застъпен още по-последователно в програмата, така че напредъкът, измерван например чрез показателите за цифровизация на различите по големина предприятия, да бъде лесно установим.

3.7. Значителна част от бюджета ще бъде насочена към научноизследователски проекти и програми за иновации с цел укрепването на техническия и цифровия капацитет. ЕИСК изтъква необходимостта от тясно обвързване на подпомагането с принципите за насърчаване на научните изследвания, установени в програма „Хоризонт 2020“ („Хоризонт Европа“), които се основават на спазването на Европейската харта на изследователите ([7]), както и правилата за отговорни научни изследвания и иновации (Responsible Research and Innovation) ([8]) и отворена наука (Open Science) ([9]). Само посредством обвързването с тези принципи ще се гарантира, че научните изследвания са поставени в служба на човечеството. Резултатите от изследванията трябва да се представят разбираемо за неспециалистите, да се разпространяват и да се използват. Накратко, научните изследвания трябва да бъдат от практическо значение за обществото.

3.8. За да се гарантира практическата значимост на научните изследвания за цялото европейско общество, следва да се провежда редовен диалог. В рамките на този диалог между самите изследователи, но и с останалото общество участниците могат да обменят мнения и да се стимулират взаимно.

([3]) ОВ C 283, 10.8.2018 г., стр. 89.
([4]) ОВ C 227, 28.6.2018 г., стр. 86.
([5]) ОВ C 288, 31.8.2017 г., стр. 1, INT/851 „Изкуствен интелект за Европа“ (ОВ C 440, 6.12.2018 г., стр. 51) и TEN/664 „Инициатива за справяне с предизвикателствата пред онлайн платформите във връзка с разпространяването на дезинформация“ (ОВ C 440, 6.12.2018 г., стр. 183).
([6]) TEN/673 становище на ЕИСК относно „Свързана и автоматизирана мобилност“ “ (вж. страница 274 от настоящия брой на Официален вестник) и INT/846 „Доверие, неприкосновеност на личния живот и сигурност/„интернет на нещата““(ОВ C 440, 6.12.2018 г.,стр. 8).
([7]) https://euraxess.ec.europa.eu/jobs/charter
([8]) https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/h2020-section/science-and-society
([9]) https://ec.europa.eu/research/openscience/

3.9. В този смисъл е радостно, че една от целите на програмата е да осигурява участие в разработването на публичните администрации и предприятията. ЕИСК подкрепя обмена между различните участници. ЕИСК окуражава Европейската комисия да провежда такъв обмен между всички региони, сектори и различни по големина предприятия. Възприемането на съвременните технологии от предприятията, и по-специално от МСП, може да се улесни чрез партньорства и добра среда на промишлеността. Освен това ЕИСК изразява желание при изпълнението на програмата „Цифрова Европа“ да се спазва принципът на партньорство и участие на социалните партньори, както и на организациите на гражданското общество. Социалният диалог между социалните партньори подкрепя изпълнението на програмата „Цифрова Европа“ за работниците.

3.10. ЕИСК признава необходимостта от обучаване и привличане на висококвалифицирани специалисти, за да се повиши привлекателността на Европа като работно място за тази група на фона на световната конкуренция. ЕИСК подчертава обаче, че програмата „Цифрова Европа“ не трябва да бъде насочена само към висококвалифицираните работници със задълбочени цифрови умения. Именно с оглед на преследваната от програмата цел да способства за изграждането на цифровия единен пазар и развитието в положителна посока на цифровия преход е необходимо всички граждани и работници в ЕС да се възползват от тази действена програма за подпомагане. Ако това не стане, съществува опасност от допълнително нарастване на социалното разделение в Европа. Както ЕИСК посочи в други становища, първостепенна задача с цел изграждане на цифровия единен пазар е преодоляването на недостига на умения, включително в областта на цифровите умения ([10]). В програмата Европейската комисия препраща към програми за подпомагане, като ЕСФ+ или ЕФРР, с цел предоставяне на основни цифрови знания. Тъй като структурите на тези програми не позволяват предоставяне на подпомагане на цялата територия на Европа, програмата „Цифрова Европа“ също следва да обхваща различни равнища на квалификация. Ако ресурсите, които са необходими, за да се гарантират предимствата на цифровата ера за всички, не са достатъчни в тази програма, следва да се поставят тези изисквания към другите програми, като например ЕСФ+. Програмата „Цифрова Европа“ трябва да се счита за ръководна по темата и да следи осъществяването на другите програми, така че да могат да бъдат изпълнени целите. В противен случай накрая от различните програми за подпомагане на ЕС ще може да се възползва само малка част от населението.

3.11. Във връзка с това ЕИСК подчертава целта за приобщаващо общество, в което се насърчава равенството за всички. При цифровото преобразуване хората не бива да бъдат поставяни в неравностойно положение на основание на фактори като пол, социален статус, образование, квалификации, умения за работа с цифрови технологии, произход, възраст или увреждане.

4. **Конкретни бележки**

4.1. ЕИСК подкрепя целта на Европейската комисия за насърчаване на улеснен достъп на предприятията, особено на МСП, до цифровия капацитет и технологии. При все това насочването на програмата към напредналите технологии не отчита факта, че понастоящем много работници и предприятия се нуждаят преди всичко от подкрепа за основно оборудване за цифровизация. ЕИСК подчертава, че всеобхватното насърчаване на предприятията за въвеждането на основни и напреднали цифрови технологии е от решаващо значение за конкурентоспособността и работните места в Европа. ЕИСК насърчава търсенето на социален диалог между социалните партньори и в областта на инвестициите, произтичащи от програмата.

4.2. ЕИСК приветства специалния акцент в програмата върху киберсигурността и доверието. Киберсигурността е от значение и за развитието и функционирането на нашите демокрации. Доверието на бизнеса и работниците в областта на киберсигурността е от основно значение за успеха на програмата.

4.3. Програмата следва да бъде обвързана във възможно най-голяма степен със социалната действителност. Следва да се отчитат въздействието върху политиките за пазара на труда и различните последици от цифровизацията върху различните региони. Поради това според ЕИСК е важно при осъществяването на програмата да бъдат установявани възникващите в хода на цифровизацията възможности за участие в икономическия живот и за създаване на работни места. Освен това е от изключително значение да бъдат насърчавани тези възможности в регионите на Европа. Подходящо в това отношение е планираното сътрудничество с Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и Кохезионния фонд. Следва да има редовен обмен между програма „Цифрова Европа“, ЕФРР и Кохезионния фонд. Освен това иновационните центрове, които ще бъдат създавани по места в регионите, следва да допринасят за целта за регионално развитие.

4.4. Четвъртият приоритет („Задълбочени цифрови умения“), както и цифровизацията на промишлеността трябва да бъдат осъществявани по-специално чрез иновационните центрове. Те ще служат като точки за достъп до най-новия цифров капацитет. ЕИСК отбелязва с удовлетворение факта, че изпълнението на програмата е обмислено задълбочено. ЕИСК подкрепя целта да бъде изграден най-малко по един цифров иновационен център в държава членка и да се предлагат допълнителни места на най-отдалечените държави членки в ЕС. Подкрепя сътрудничеството между центровете за иновации.

([10]) ОВ C 71, 24.2.2016 г., стр. 65.

ЕИСК оценява критично големите административни разходи, свързани с изграждането на иновационните центрове. Трансгранични консорциуми биха могли да помогнат в това отношение. Освен това участието на социалните партньори и на гражданското общество следва да бъде предварително условие при изграждането на цифровите иновационни центрове. Тяхното включване може да планира работата на центровете в съответствие с потребностите на местните предприятия и работници, както и на други потребители на технологиите, и ползата от тях да стане достъпна за широки слоеве от населението.

4.5. Действията за насърчаване на задълбочени цифрови умения са основен елемент, за да могат да бъдат постигнати другите четири приоритета. Поради това се отбелязва със съжаление факта, че бюджетът за тази дейност е по-малък от бюджета за другите дейности. ЕИСК подкрепя предложеното от Европейския парламент увеличаване на бюджета от 700 милиона EUR (7,6 % от общия бюджет) на 830 милиона EUR (9 % от общия бюджет) ([11]). При все това ЕИСК подчертава, че въпросите, свързани с образованието, са отговорност преди всичко на държавите членки в рамките на техните национални бюджети. ЕИСК има съмнения по отношение на това дали Комисията ще може да осигури всички необходими средства за осведомяване на държавите членки за неотложността на цифровото образование за всички групи още от основното училище. Бюджетите за тази задача се различават значително в отделните държави членки. За да не бъде изключен никой от програмите за продължаващо обучение поради недостатъчни национални бюджети, ЕС следва да наблюдава отблизо изпълнението на тази конкретна цел и да съобщава публично заключенията си.

4.6. ЕИСК смята, както и Европейският парламент ([12]), че всички действия по линия на програмата трябва да се извършват, като се спазват етичните принципи. По-специално работата в областта на изкуствения интелект трябва да е съобразена с принципите, които са установени понастоящем и предстои да бъдат разработени ([13]). ЕИСК би желал да припомни своето искане за прилагане на принципа „човекът има контрол над машините“ (human-in-command) като основна насока за бъдещи разработки. Въз основа на тези етични принципи от съществено значение са допълнителни законодателни мерки (например по въпросите, свързани с отговорността, защитата на данните, защитата на потребителите). В крайна сметка, по-нататъшната цифровизация на обществото ни ще бъде успешна само ако, наред с законите, се насърчава културното развитие за повишаване на информираността за ползите и рисковете.

4.7. ЕИСК изразява желанието си в действията по целта „Изкуствен интелект“ наред с укрепването на капацитета и неговата достъпност да се обърне внимание и на въпроса за правната отговорност при използването на изкуствен интелект и автоматизирани системи. Положително се оценява фактът, че базите данни трябва да станат достъпни без заплащане и за МСП. Публичният сектор следва също да получи достъп. Освен това предприятията трябва да бъдат подготвени за тази работа и са необходими ясни правни принципи за отговорността при злополуки или подобни случаи. Защитата на работниците и гражданите е от същото значение както и създаването на икономически растеж.

Брюксел, 17 октомври 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

([11]) Проект на становище — 2018/0227 (COD).
([12]) Проект на доклад — 2018/0227 (COD).
([13]) https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/high-level-expert-group-artificial-intelligence

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 391/2009 с оглед на оттеглянето на Обединеното кралство от Съюза“

(COM(2018) 567 final — 2018/0298 (COD)

(2019/C 62/47)

Главен докладчик: **Séamus BOLAND**

Консултация	Европейски парламент: 10.9.2018 г.
	Съвет на Европейския съюз, 10.9.2018 г.
Правно основание	Член 100, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Транспорт, енергетика, инфраструктури и информационно общество“
Дата на решението на Бюрото	18.9.2018 г.
Дата на приемането на пленарна сесия	17.10.2018 г.
Пленарна сесия №	538
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	122/0/0

1. **Заключения и препоръки**

1.1. ЕИСК изразява съгласие с предложението на Комисията за изменение на Регламент (ЕО) № 391/2009 за корабни проверки и освидетелстване, необходимо в резултат на оттеглянето на Обединеното кралство от Европейския съюз (ЕС).

1.2. ЕИСК счита, че предложените промени ще създадат благоприятна среда, и препоръчва на Комисията да насърчи по-тясното сътрудничество между всички съответни европейски и национални институции, и признатите организации, с които държавите членки имат подписани споразумения за упълномощаване.

1.3. ЕИСК приветства факта, че настоящото предложение внася правна сигурност за сектор, от който зависи в огромна степен безпроблемното транспортиране на стоки в условия, които отговарят на най-високите стандарти за безопасност. Ето защо той препоръчва предложението да бъде прието в спешен порядък.

1.4. ЕИСК приветства намерението на Комисията да докладва за неговото въздействие след изтичането на адекватен период на прилагане и препоръчва да се предприемат достатъчни мерки, по-специално във връзка с последици, които не са били предвидени в обхвата на действие на изменението на регламента.

2. **Общи бележки**

2.1. На 23 юни 2016 г. след референдум във връзка с членството си в ЕС Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия реши да напусне Европейския съюз. Решението включва и Гибралтар.

2.2. На 29 март 2017 г. Обединеното кралство внесе нотификация за намерението си да се оттегли от Съюза. Това означава, че от 30 март 2019 г. („датата на оттегляне“) цялото първично и вторично законодателство на Съюза ще престане да се прилага в Обединеното кралство. Тогава Обединеното кралство ще се превърне в трета държава.

2.3. В зависимост от съдържанието на споразумението за оттегляне, което е в процес на договаряне, е ясно, че законодателството на ЕС относно морския транспорт вече няма да се прилага за Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия (включително Гибралтар). Съгласно правото на Съюза, признаването на равнище Съюз на организации, предоставящи услуги за проверка и преглед на кораби, плаващи под знамето на държава членка („признати организации“) може да продължи само при условие че се постигне споразумение по предложението.

2.4. По-специално, в член 8, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 391/2009 (наричан по-нататък „Регламента“) се изисква „признатите организации“, извършващи проверка и преглед на кораби, да се оценяват най-малко на всеки две години от Комисията съвместно с държавата членка, която е подала заявлението за признаване на организацията. След оттеглянето си обаче Обединеното кралство няма да може да участва повече в оценките, извършвани съгласно член 8, параграф 1 от Регламента, за тези организации, за които Обединеното кралство се явява държава членка „спонсор“.

2.5. Поради очакваната загуба на признаването от страна на ЕС на „организациите“, чийто „спонсор“ е Обединеното кралство, е логично да се предположи, че това ще има отрицателни последици за конкурентоспособността и привлекателността на знамената на държавите членки от ЕС-27, които са упълномощили тези признати организации да действат от тяхно име за целите на извършването на законоустановени корабни проверки, прегледи и освидетелстване. Много от засегнатите организации имат споразумения за упълномощаване с останалите 27 държави — членки на ЕС, които ще станат недействителни след оттеглянето на Обединеното кралство.

2.6. Затова целта на предложението на Комисията е да се повиши правната сигурност, да се осигури непрекъснатост на стопанската дейност на засегнатите корабособственици и да се запази конкурентоспособността на знамената на държавите членки от ЕС-27.

2.7. След оттеглянето си като член на Съюза, Обединеното кралство ще прекрати участието си във всички дейности съгласно член 8, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 391/2009. Въпреки това съгласно предложението организациите, които са подписали споразумения за упълномощаване, ще могат да продължат дейността си.

3. **Основно съдържание на предложението на Комисията**

3.1. Предложението на Комисията има за цел да възстанови правната сигурност на нормативната уредба в областта на морското дело, която ще бъде нарушена в резултат на оттеглянето на Обединеното кралство от Съюза.

3.2. Всъщност премахвайки необходимостта от държава „спонсор“, предложението ще позволи на организациите да работят, наред с Комисията, заедно с държавите членки, които имат споразумения за упълномощаване с тях, за да продължат дейностите си по освидетелстване и проверки на корабите.

3.3. Неговата цел ще бъде да осигури признаване за „организации“, които преди това са действали в Обединеното кралство в ролята му на държава членка „спонсор“ от името на Комисията. Целта би била да се осигури продължаването на съществуващите договорености между тези организации и останалите държави членки от ЕС-27. Те включват извършването на прегледи и проверки на кораби, като се гарантира непрекъсната безопасност.

3.4. За да се постигне това, с предложението се изменя член 8, параграф 1 от Регламента. Това ще промени изискването, съгласно което единствено държавата членка „спонсор“ участва в процедурата на редовна оценка от името на Комисията. На практика това би означавало, че оценките биха могли да се извършват от признати организации, които действат от името на Комисията.

3.5. Целта на предложението е да се гарантира непрекъснатостта на дейността и конкурентоспособността на знамената на 27-те държави членки, които ще работят със засегнатите организации.

3.6. Регламентът ограничава обхвата си до разрешаването на „неблагоприятните последици“, причинени в резултат на оттеглянето на Обединеното кралство от Съюза.

4. **Бележки на ЕИСК**

4.1. ЕИСК отбелязва, че уредбата на морския сектор, особено на морския транспорт, се е развила по начин, който гарантира хармонизиране на цялата търговия и стопанска дейност в целия ЕС, включително Обединеното кралство.

4.2. ЕИСК изразява съгласие с основната идея на предложението, че е необходимо знамената на държави — членки на ЕС да се защитят и да се гарантира, че няма да се установи правна несигурност след излизането на Обединеното кралство от ЕС.

4.3. ЕИСК отбелязва, че трите основни субекта, които понастоящем участват в тези дейности, са ЕАМБ (Европейската агенция за морска безопасност), ABS (Американското бюро по корабоплаване) и Лойдс.

4.4. ЕИСК отбелязва, че без това предложение държавите членки не биха били в състояние да продължат да работят с признатите организации за флотите, плаващи под тяхно знаме. Вместо това те би трябвало да сменят знамето, под което плават техните кораби, с това на държава извън ЕС. Подобни действия биха имали сериозни последици за текущите договори с организациите и за непрекъснатостта на дейността на сектора.

4.5. ЕИСК счита, че секторът на морския транспорт е от основно значение за световната търговия и движение на стоки. Важно е също системите за регулиране да гарантират максимална безопасност за всички заинтересовани страни.

4.6. ЕИСК отбелязва, че неприемането на предложението би могло да доведе до прекъсване на превоза на стоки в световен мащаб и да изложи на сериозен риск икономиката на ЕС. Поради това е от съществено значение то да бъде прието незабавно.

4.7. ЕИСК отбелязва забележката на Комисията, че последиците, които понастоящем не са установени, ще бъдат докладвани след определен период на прилагане.

Брюксел, 17 октомври 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 1316/2013 с оглед на оттеглянето на Обединеното кралство от Съюза“

(COM(2018) 568 final — 2018/0299 (COD)

(2019/C 62/48)

Главен докладчик: **Stefan BACK**

Консултации	Европейски парламент: 10.9.2018 г.
	Съвет: 11.9.2018 г.
Правно основание	Членове 172 и 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“
Дата на решението на Бюрото	18.9.2018 г.
Дата на приемането на пленарна сесия	17.10.2018 г.
Пленарна сесия №	538
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	118/1/0

1. **Заключения и препоръки**

1.1. ЕИСК приветства предложението като подготвителна мярка, с която да се отговори на необходимостта от осигуряване на съгласувана мрежа TEN-T и адаптиране на Северноморско-Средиземноморския коридор на основната мрежа към сценарий, в който Обединеното кралство не е част от TEN-T.

1.2. ЕИСК препоръчва Комисията да отчете ситуацията на Ирландия вследствие на оттеглянето на Обединеното кралство и да обмисли сериозно произтичащите от него потенциални отрицателни последици за икономиката на ЕС и на Ирландия. Във връзка с това се препоръчва при обмислянето на корекции на направленията да се вземат допълнителни предпазни мерки.

1.3. Според ЕИСК са необходими една или повече преки връзки между континенталната част на ЕС и Република Ирландия, за да се запази целостта на Северноморско-Средиземноморския коридор на основната мрежа и да се гарантират транспортни операции между Ирландия и континенталната част на ЕС без гранични проверки.

1.4. ЕИСК счита, че когато Обединеното кралство престане да бъде част от TEN-T и когато, поради граничните проверки, транспортът през Обединеното кралство вероятно ще се извършва по-бавно, маршрутите на потоците трафик към и от Ирландия вероятно ще се променят.

1.5. ЕИСК отбелязва, че предложената от Комисията сегашна конфигурация на коридора беше поставена под въпрос по време на процедурата на консултация, предшестваща предложението, по различни причини, в това число целесъобразността на избора на пристанища и необходимостта от преосмисляне и на направлението на коридора на основната мрежа „Атлантически“.

1.6. ЕИСК припомня, че целта на TEN-T е да се осигури кохезия, ефективност и устойчивост на транспорта. Основната мрежа е елементът от най-голямо стратегическо значение за тази цел.

1.7. Затова ЕИСК поставя под въпрос конфигурацията на предложената нова отсечка на коридора, тъй като тя може да не отговаря на бъдещите потоци трафик и по този начин да не се изпълни целта на коридорите на основната мрежа TEN-T за улесняване на най-важните потоци трафик на дълги разстояния.

1.8. Комитетът отбелязва също, че някои от пристанищата, които биха могли да бъдат изведени на преден план при новите обстоятелства, не са основни пристанища и следователно не отговарят на един от основните критерии, за да бъдат включени в коридор на основната мрежа, както и че не се предвижда преразглеждане на Регламента относно насоките за TEN-T до 2023 г.

1.9. ЕИСК заявява, че вероятно все още не е възможно да се предвиди със сигурност как ще се променят транспортните потоци в ситуация, в която ще се прилага разглежданото предложение.

1.10. Затова Комитетът споделя виждането, че представената в предложението конфигурация е подходящ начин за временно справяне със ситуацията, докато се появят промени в потоците трафик.

1.11. Независимо от това ЕИСК изразява съжаление, че не е била извършена оценка на въздействието, за да се провери целесъобразността на предложената конфигурация, например за нетрайните стоки, и да се обмисли най-ефективната и устойчива конфигурация на маршрут, който да замени сухопътната връзка през Обединеното кралство като връзка на TEN-T към и от Ирландия.

1.12. Затова ЕИСК препоръчва в предложението да се добави специална клауза за преразглеждане, в която да се посочва, че Комисията следва да преразгледа приетия регламент в срок от две години от влизането му в сила. Преразглеждането следва да се основава на оценка на промените в действителните транспортни потоци между Република Ирландия и континенталната част на ЕС и да послужи като основа за подходящи предложения относно направлението на съответните коридори на основната мрежа TEN-T.

1.13. Докато не бъде извършено такова преразглеждане, Комитетът не вижда основание да се променя съдържанието по същество на предложението, като се има предвид, че ситуацията на нито едно от съществуващите основни пристанища в Ламанша, които понастоящем са част от Северноморско-Средиземноморския или Атлантическия коридор на основната мрежа, ще се промени вследствие на такава промяна.

1.14. ЕИСК си задава въпроса защо в предложението не се предлага да се отменят съществуващите връзки със и през Обединеното кралство. Ако законодателството на ЕС относно TEN-T не се прилага за Обединеното кралство, няма правно основание за осъществяването на тези връзки. Изглежда логично те да бъдат премахнати.

2. **Предложението**

2.1. В рамките на планираните мерки за подготовка за оттеглянето на Обединеното кралство от Европейския съюз (Брексит) Европейската комисия представи предложение за Регламент за изменение на Регламент (ЕС) № 1316/2013 с оглед на оттеглянето на Обединеното кралство от Съюза („предложението“).

2.2. На 29 март 2017 г. Обединеното кралство уведоми за намерението си да се оттегли от ЕС и се очаква да напусне Съюза, считано от 30 март 2019 г., съгласно член 50 от ДЕС. Освен ако е договорено друго посредством ратифицирано споразумение за оттегляне, правото на Съюза ще престане да се прилага в Обединеното кралство от 30 март 2019 г. Тогава Обединеното кралство ще се превърне в трета държава, която няма да бъде обхваната от TEN-T и няма да бъде част от коридорите на основната мрежа TEN-T.

2.3. В съобщението си „Готовност за оттеглянето на Обединеното кралство от Европейския съюз на 30 март 2019 г.“ (COM(2018) 556) Комисията подчерта колко е важно да има готовност за всякакъв възможен резултат от текущите преговори за оттегляне, включително ако не бъде постигнато споразумение.

2.4. Целта на предложението е да предвиди решение за ситуация, в която текущите преговори между Обединеното кралство и ЕС не доведат до преходни договорености в рамките на споразумение за оттегляне. По-специално то цели да запази директна връзка с Република Ирландия в рамките на Северноморско-Средиземноморския коридор на основната мрежа след изчезването на връзката през Обединеното кралство като част от този коридор.

2.5. Предложението променя направлението на коридора, като добавя следната връзка: „Дъблин/Корк — Зеебрюге/Антверпен/Ротердам“. Изменението се прилага от деня след датата, на която Регламент (ЕС) № 1316/2013 престава да се прилага в Обединеното кралство.

3. **Общи бележки**

3.1. ЕИСК приветства предложението като мярка, с която да се отговори на необходимостта от осигуряване на съгласувана мрежа TEN-T и запазване на Северноморско-Средиземноморския коридор на основната мрежа, включително в случай че текущите преговори за оттегляне и постигане на преходни договорености между ЕС и Обединеното кралство не завършат със сключване на споразумение. Следователно предложението е част от подготовката на Комисията за най-неблагоприятния сценарий, при който Обединеното кралство напуска ЕС без сключено споразумение.

3.2. Когато бъде прието, предложението ще започне да се прилага от деня, в който Обединеното кралство напусне ЕС и правото на ЕС вече няма да се прилага на негова територия, което означава, че държавата няма да бъде обхваната от TEN-T.

3.3. ЕИСК посочва, че са необходими една или повече преки връзки между континенталната част на ЕС и Република Ирландия, за да се запази целостта на Северноморско-Средиземноморския коридор на основната мрежа и да се гарантират транспортни операции между Ирландия и континенталната част на ЕС без гранични проверки.

3.4. ЕИСК изтъква настоятелно сериозността на ситуацията, пред която са изправени икономиката и благосъстоянието на Ирландия, особено поради факта, че промените имат предвидени и непредвидени последствия.

3.5. Затова е от първостепенно значение всяко ново направление да засилва свързаността на Ирландия с континенталната част на ЕС. Тъй като понастоящем голяма част от ирландския товарен автомобилен транспорт към континентална Европа преминава през Обединеното кралство, би трябвало наистина да се добавят морски връзки между основните ирландски пристанища в Дъблин и Корк и пристанищата от Северноморско-Средиземноморския коридор на основната мрежа на континента.

3.6. ЕИСК отбелязва, че представената в предложението конфигурация на коридора се отнася до сценарий, при който Обединеното кралство ще престане да бъде част от TEN-T и при който, поради граничните проверки, транспортът през Обединеното кралство вероятно ще се извършва по-бавно, и че в тази нова ситуация маршрутите на потоците трафик към и от Ирландия вероятно ще се променят.

3.7. ЕИСК отбелязва също, че предложеното от Комисията направление на коридора беше поставено под въпрос, както в детайли, така и като цяло. По време на процедурата на консултации, предшестваща предложението, пътната карта (която предложението до голяма част следва) беше поставена под въпрос от редица пристанища по южния бряг на Ламанша и от сдружението на френските пристанища и регионални власти, които повдигнаха въпроса за включването на пристанищата в Дюнкерк, Кале, Льо Хавр, Роскоф и Брест в предложената връзка на Северноморско-Средиземноморския коридор на основната мрежа и за промяна на направлението на коридора на основната мрежа „Атлантически“. Аналогично, различни заинтересовани страни от Ирландия поставиха под въпрос ефективността на евентуална дълга морска връзка, която да замени сухоземната връзка през Обединеното кралство, като се има предвид, че съществуват по-кратки морски маршрути, например от Ирландия до пристанища в Бретан. Беше изтъкнато, че по-кратките морски маршрути ще бъдат по-подходящи, например за нетрайни стоки.

3.8. Целта на TEN-T е да осигури кохезия, ефективност и устойчивост в транспорта. Основната мрежа е елементът с най-голямо стратегическо значение за постигането на тези цели, а коридорите на основната мрежа целят да уловят най-важните транспортни потоци на дълги разстояния в основната мрежа ([1]).

3.9. Затова ЕИСК поставя под въпрос направлението на новата отсечка на коридора и счита, че промяната на направлението на коридора може да не отговаря на бъдещите потоци трафик, вследствие на което да не се изпълни целта на коридорите на основната мрежа TEN-T за улесняване на най-важните потоци трафик на дълги разстояния ([2]).

3.10. Комитетът отбелязва, че някои от пристанищата, които биха могли да бъдат изведени на преден план при новите обстоятелства, като Брест или Роскоф, не са основни пристанища и следователно не отговарят на един от основните критерии, за да бъдат включени в коридор на основната мрежа, както и че не се предвижда преразглеждане на Регламента относно насоките за TEN-T до 2023 г.

3.11. Освен това според ЕИСК вероятно все още не е възможно да се предвиди със сигурност как ще се променят транспортните потоци в ситуация, в която ще се прилага разглежданото предложение.

3.12. Затова Комитетът споделя виждането, че представената в предложението конфигурация е подходящ начин за временно справяне със ситуацията, докато се появят промени в потоците трафик.

3.13. Независимо от това ЕИСК изразява съжаление, че не е била извършена оценка на въздействието, за да се провери целесъобразността на предложената конфигурация, например за нетрайните стоки, и да се обмисли най-ефективната и устойчива конфигурация на маршрут, който да замени сухопътната връзка през Обединеното кралство като основна връзка на TEN-T между Република Ирландия и континенталната част на ЕС, като се има предвид колко е трудно да се предвидят промените в транспортните потоци вследствие на оттеглянето на Обединеното кралство от ЕС без сключено споразумение.

([1]) Регламент (ЕС) № 1315/2013 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 348, 20.12.2013 г., стр. 1), член 38.
([2]) Регламент (ЕС) № 1315/2013, член 43, параграф 1.

3.14. Според Комитета потенциалните икономически, социални и екологични последици от предложената мярка са достатъчно значими, за да дадат основание за извършване на оценка на въздействието съгласно Междуинституционалното споразумение за по-добро законотворчество ([3]).

3.15. Затова ЕИСК препоръчва в предложението да се добави специална клауза за преразглеждане, в която да се посочва, че Комисията следва да преразгледа приетия регламент в срок от две години от влизането му в сила. Преразглеждането следва да се основава на оценка на промените в действителните транспортни потоци между Република Ирландия и континенталната част на ЕС и да послужи като основа за подходящи предложения относно направлението на съответните коридори на основната мрежа TEN-T.

3.16. Докато не бъде извършено такова преразглеждане, Комитетът не вижда основание да се променя предложението, като се има предвид също, че ситуацията на нито едно от основните пристанища в Ламанша, които понастоящем са включени в коридора, няма да се промени вследствие на такава промяна.

4. **Конкретни бележки**

4.1. ЕИСК си задава въпроса защо в предложението не се предлага да се отменят връзките със и през Обединеното кралство. Ако законодателството на ЕС относно TEN-T не се прилага за Обединеното кралство, тези връзки не биха могли да се осъществяват законосъобразно съгласно правото на ЕС. Изглежда логично те да бъдат премахнати.

Брюксел, 17 октомври 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

([3]) ОВ L 123, 12.5.2016 г., стр. 1. Вж. също Съобщение на Комисията (COM(2016) 615) относно „По-добро регулиране“ и Съобщение на Комисията (COM(2017) 651 final) относно „Допълване на дневния ред на по-доброто регулиране“, раздел 2.3.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за преустановяване на сезонните промени на часовото време и за отмяна на Директива 2000/84/ЕО“

(COM(2018) 639 final — 2018/0332 (COD)

(2019/C 62/49)

Главен докладчик: **Maria NIKOLOPOULOU**

Консултация	Сезиране от Европейския парламент, 13.9.2018 г.
	Сезиране от Съвета, 19.9.2018 г.
Правно основание	Член 114, параграф 1 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Дата на решение на Бюрото	18.9.2018 г.
Компетентна секция	„Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“
Дата на приемането на пленарна сесия	17.10.2018 г.
Пленарна сесия №	538
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	109/1/6

1. **Заключения и препоръки**

1.1. Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) взема под внимание предложението на Европейската комисия за отмяна на сезонните промени на часовото време. Комитетът посочва няколко важни ограничения относно метода, сроковете и съдържанието. Поради тези причини счита, че е от съществено значение да се осигури повече време за обсъждане и анализ. От решаващо значение е да се постигне широк консенсус сред гражданите и единодушната подкрепа на всички държави членки, за да се осигури ефективно, хармонизирано и консенсусно прилагане на предложението.

1.2. ЕИСК признава интереса на някои европейски граждани за отмяна на настоящия механизъм с установена хармонизирана промяна на часовото време два пъти годишно, заявен в неотдавнашна онлайн обществена консултация. Комитетът разглежда добре проведената онлайн обществена консултация като инструмент, който може да даде сведения за обществените предпочитания и да допълни установените демократични процеси. Той изразява съжаление, че националните правителства и организираното гражданско общество не са били консултирани в достатъчна степен преди спешното публикуване на предложението.

1.3. Комитетът смята, че обществената консултация на Комисията повдигна важен въпрос за някои граждани на ЕС, главно поради факта, че този въпрос се обсъжда от няколко години в някои държави членки, но не и в други. Въпреки това Комисията не взе предвид в достатъчна степен, че голямо мнозинство от участниците са били от една държава, че предложението беше отхвърлено в някои държави членки и че няма ясно единодушие относно реалните ползи от премахването на настоящия хармонизиран режим или дали би било по-добре да се възприеме зимното или лятното часово време.

1.4. Комитетът посочва, че спешната процедура, възприета от Комисията, беше обект на критики в няколко държави членки, като гражданите смятат, че приоритетите на ЕС се състоят в друго (икономическата криза, безработицата, имиграция и др.), което може да доведе до проблеми с приемането на инициативата от обществото.

1.5. Съгласно предложението за директива принципът на субсидиарност би означавал, че всяка държава е свободна да запази лятното или зимното часово време през цялата година, заменяйки настоящата хармонизирана система, която широко е доказал своята ефективност. ЕИСК, както и Комисията, счита, че единодушието между всички държави членки относно това кое часово време да бъде избрано е от съществено значение, ако искаме да се гарантира настоящото равнище на хармонизация. В противен случай времевата разлика между държавите, които понастоящем са в една и съща часова зона, би могла да доведе до фрагментиране и нарушаване на вътрешния пазар.

1.6. Комитетът отбелязва, че прилагането на инициативата ще наложи препрограмиране на всички цифрови системи и устройства в световен мащаб с очевидни икономически разходи за предприятията и правителствата и възможно въздействие върху хората. За да се осигури ефективното ѝ прилагане, преходът към нова часова система ще изисква дълъг период на предварително тестване в областта на ИКТ. В случай на отрицателен резултат от оценката на въздействието, насрочена за 2024 г., бързото връщане към старата система би било немислимо поради допълнителните разходи и отражението върху доверието в европейските институции. Това отново показва необходимостта от повече време за по-широки проучвания, събиране на данни, политическа воля и обществено приемане от страна на гражданите преди извършването на подобна чувствителна промяна за държавите, гражданите и предприятията.

2. **Основно съдържание на предложението на Комисията**

2.1. Законодателството на ЕС относно лятното часово време е въведено за първи път през 1980 г. с цел обединяване на съществуващите национални практики и графици за лятното часово време, които към онзи момент се разминават, като по този начин се гарантира хармонизиран подход към промяната на часовото време в рамките на единния пазар.

2.2. От 2001 г. насам разпоредбите на ЕС за лятното часово време се уреждат с Директива 2000/84/ЕО, с която се въвежда задължението за всички държави членки да преминат към лятното часово време в последната неделя на март и да се върнат към тяхното стандартно време (зимно часово време) в последната неделя на октомври.

2.3. Въпреки това въз основа на принципа на субсидиарност държавите членки вземат индивидуални решения за стандартното часово време за цялата им територия или за различни части от нея.

2.4. Системата на промяна на часовото време два пъти годишно напоследък беше поставена под въпрос в няколко европейски страни, както показа обществената консултация, проведена от Комисията от 4 юли до 16 август 2018 г. В рамките на обществената консултация бяха получени около 4,6 млн. отговора, като 84 % от участниците подкрепиха преустановяването на смяната на часовото време два пъти годишно, а 16 % изразиха желание тя да бъде запазена. Поддръжниците на преустановяването на смяната на часовото време изразиха предпочитание за лятното часово време (60 %). Важно е да се отбележи, че голямо мнозинство от участниците са от една държава (Германия, с 3,1 милиона) и че предложението беше отхвърлено в някои държави (Гърция и Кипър) или няма ясно изразено мнозинство (Малта).

2.5. В своята резолюция от 8 февруари 2018 г. Европейският парламент подкрепи идеята за промяна на настоящия режим и призова Комисията да представи законодателно предложение. Министрите на транспорта неотдавна разгледаха този въпрос на заседанията на Съвета през юни 2018 г. и декември 2017 г., без да постигнат ясно единодушие. Въпросът не е бил разглеждан от други компетентни министри, нито е обсъждан преди това по време на срещи между министър-председателите. ЕИСК също не е бил консултиран предварително.

2.6. Предложението е да се отмени настоящият механизъм за установяване на хармонизирана промяна на часовото време два пъти годишно и да се запази едно и също часово време през цялата година. Времето ще бъде определено, в съответствие с принципа на субсидиарността, от всяка държава членка. Комисията се надява, че всички държави, без изключение, ще приемат едно и също лятно и зимно часово време, за да се запази настоящото хармонизиране и да се избегне фрагментирането на вътрешния пазар. Предложението ще влезе в сила на 1 април 2019 г.

2.7. Комисията признава, че наличните изследвания за ползите в областта на енергетиката, здравеопазването, пътна безопасност и селското стопанство, свързани с промените на часовото време, не винаги са убедителни. Това, което беше доказано е, че липсата на хармонизация на часовото време може да окаже въздействие върху единния пазар, въздушния, морския и автомобилния транспорт, както и върху хората, които пътуват за развлечение или по работа ([1]).

3. **Общи бележки**

3.1. Комитетът счита за интересно предложението на Европейската комисия да премахне сезонните промени на часовото време, както е предвидено в Директива 2000/84/ЕО, но изтъква редица важни ограничения във връзка с методите, сроковете и съдържанието. Комитетът счита, че е изключително важно да се предостави повече време за обсъждане и анализ, за да бъде постигнат действителен широк консенсус между гражданите и за да бъде получена единодушната подкрепа на всички държави членки. Тези фактори са от основно значение за гарантирането на ефективно и хармонизирано изпълнение на предложението.

3.2. Комитетът счита, че използваният от Комисията метод — онлайн обществена консултация, проведена между юли и август 2018 г. — предлага интересни данни относно очакванията на част от европейското население, но не е единственият наличен инструмент за оценка на общественото мнение. С оглед на множеството политически, икономически и социални въздействия, преди представянето на предложението организираното гражданско общество и по-голям брой държави членки трябваше да бъдат надлежно ангажирани и консултирани.

([1]) Проучване на ICF International, възложено от ГД „Мобилност и транспорт“: The application of summer time in Europe (Прилагането на лятното часово време в Европа), 19 септември 2014 г.

3.3. Комитетът отбелязва, че обществената консултация не установи реално единодушие между всички държави членки (предложението беше отхвърлено в Гърция и Кипър) и, което е по-важно, голямо мнозинство от участниците са от една и съща държава (Германия). Това показва, че съществува истински интерес към този въпрос в някои държави, но не навсякъде в ЕС. По-конкретно, Комитетът счита, че една онлайн обществена консултация не може да замени демократичните процеси на консултация на всички равнища и на всички етапи в законодателната процедура (преди, по време и след нея).

3.4. Комитетът посочва, че спешната процедура, възприета от Комисията, беше обект на критики в някои държави членки, където гражданите смятат, че ЕС би трябвало да има други неотложни приоритети (икономическата криза, безработицата, имиграция и др.), като изтъква, че е възможно да възникне проблем по отношение на приемането на инициативата от обществото. Освен това някои национални правителства все още нямат ясна позиция нито относно отмяната на действащите понастоящем правила, нито относно това кое часово време да изберат (лятно или зимно), и не разглеждат въпроса като приоритет.

3.5. По отношение на съдържанието Комитетът счита, че идеята за започване на дискусия по въпроса е интересна, но отбелязва някои ограничения в настоящото предложение на Комисията, които биха оправдали удължаване на времето за обсъждане с цел постигането на широк консенсус сред всички граждани и единодушие между държавите членки:

3.5.1. Правото за определяне на часовото време е национална компетентност. Съгласно новото предложение за директива принципът на субсидиарност означава, че всяка държава е свободна да запази лятното или зимното часово време през цялата година. Рискът е, че ако няма единодушно синхронизиране на часовото време с всички държави, осигуряващо същото равнище на хармонизирано прилагане, както в момента, разходите, произтичащи от различното часово време в държавите биха имали сериозно въздействие върху вътрешния пазар (разпокъсаност), което ще създаде повече проблеми, отколкото предимства. Комисията признава този проблем в своята оценка на въздействието и Комитетът счита, че е необходимо да се постигне по-голям консенсус предварително, преди официалното представяне на предложението на Комисията.

3.5.2. Самата Комисия посочва, че инициативата се основава на серия проучвания, извършени от различни сдружения и държави членки, които не са окончателни или си противоречат. Комитетът препоръчва да се предприеме по-задълбочена оценка на въздействието с участието на всички икономически и социални сектори във всяка от държавите на ЕС, за да може да се разбере коя система е по-подходяща.

3.6. Технологичното адаптиране на системите на световно равнище е очевиден икономически разход за предприятията и правителствата и с евентуално въздействие върху хората. В допълнение към това, необходим е дълъг период на предварително тестване в областта на ИКТ, за да се гарантира ефективно прилагане.

3.7. Въпреки че Комисията въвежда механизъм за оценка на въздействието на директивата (през 2024 г.), Комисията посочва, че цената на смяната на времето е доста висока. Поради тази причина, в случай на отрицателна оценка на въздействието, не е реалистично да си представяме бързо връщане на старото положение поради икономическите разходи и отражението върху доверието в европейските институции.

Брюксел, 17 октомври 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 1303/2013 по отношение на средствата за икономическо, социално и териториално сближаване и за поправка на посочения регламент по отношение на средствата по цел „Инвестиции за растеж и работни места“

(COM(2018) 498 final — 2018/0265 (COD)

(2019/C 62/50)

Консултация	Европейски парламент, 5.7.2018 г.
	Съвет на Европейския съюз, 19.7.2018 г.
Правно основание	Членове 177 и 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“
Дата на приемането на пленарна сесия	17.10.2018 г.
Пленарна сесия №	538
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	214/0/2

След като прецени, че съдържанието на предложението е задоволително и не изисква никакви бележки от негова страна, на 538-ата си пленарна сесия, проведена на 17 и 18 октомври 2018 г. (заседание от 17 октомври), Европейският икономически и социален комитет реши с 214 гласа „за“ и 2 глас „въздържал се“ да приеме положително становище по предложения текст.

Брюксел, 17 октомври 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Изменено предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на рамка за оперативна съвместимост между информационните системи на ЕС (граници и визи) и за изменение на Решение 2004/512/ЕО на Съвета, Регламент (ЕО) № 767/2008, Решение 2008/633/ПВР на Съвета, Регламент (ЕС) 2016/399, Регламент (ЕС) 2017/2226, Регламент (ЕС) 2018/XX [Регламента за ETIAS], Регламент (ЕС) 2018/XX [Регламента за ШИС в областта на граничните проверки] и Регламент (ЕС) 2018/XX [Регламента за eu-LISA]“

(COM(2018) 478 final — 2017/0351 (COD)

и относно „Изменено предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на рамка за оперативна съвместимост между информационните системи на ЕС (полицейско и съдебно сътрудничество, убежище и миграция) и за изменение на [Регламент (ЕС) 2018/XX [Регламента за Евродак],] Регламент (ЕС) 2018/XX [Регламента за ШИС в областта на правоприлагането], Регламент (ЕС) 2018/XX [Регламента за ECRIS-TCN] и Регламент (ЕС) 2018/XX [Регламента за eu-LISA]“

(COM(2018) 480 final — 2017/0352 (COD)

(2019/C 62/51)

Консултация	Европейски парламент: 10.9.2018 г.
Правно основание	Член 16, параграф 2, член 74 и член 77, параграф 2, букви а), б) и д) от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Заетост, социални въпроси и гражданство“
Приемане на пленарна сесия	17.10.2018 г.
Пленарна сесия №	538
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	196/2/5

След като прецени, че съдържанието на предложението е напълно задоволително, и предвид факта, че вече се е произнесъл по въпроса в своето предходно становище SOC/573 относно „Пакет за оперативната съвместимост“ ([1]), прието на 23 май 2018 г., на 538-ата си пленарна сесия, проведена на 17 и 18 октомври 2018 г. (заседание от 17 октомври 2018 г.), Комитетът реши със 196 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 5 гласа „въздържал се“ да приеме положително становище по предложения текст и да се позове на позицията, изразена в горепосочения/те документ/и.

Брюксел, 17 октомври 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

([1]) ОВ C 283, 10.8.2018 г., стр. 48.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно Европейска агенция за контрол на рибарството (кодифициран текст)“

(COM(2018) 499 final — 2018/0263(COD))

(2019/C 62/52)

Консултация	Европейски парламент, 5.7.2018 г.
	Съвет на Европейския съюз, 17.7.2018 г.
Правно основание	Член 43, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Земеделие, развитие на селските райони и околна среда“
Приемане на пленарна сесия	17.10.2018 г.
Пленарна сесия №	538
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	208/0/5

След като прецени, че съдържанието на предложението е напълно задоволително и не изисква никакви бележки от негова страна, на 538-ата си пленарна сесия, проведена на 17 и 18 октомври 2018 г. (заседание от 17 октомври 2018 г.), Комитетът реши с 208 гласа „за“, без гласове „против“ и 5 гласа „въздържал се“ да приеме положително становище по предложения текст.

Брюксел, 17 октомври 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за решение на Съвета относно асоциирането на отвъдморските страни и територии към Европейския съюз, включително отношенията между Европейския съюз, от една страна, и Гренландия и Кралство Дания, от друга страна („Решение за отвъдморско асоцииране“)“

(COM(2018) 461 final)

(2019/C 62/53)

Консултация	Комисия, 12.7.2018 г.
Правно основание	Член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Външни отношения“
Дата на приемането на пленарна сесия	17.10.2018 г.
Пленарна сесия №	538
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	207/0/6

След като прецени, че съдържанието на предложението е задоволително и не изисква никакви бележки от негова страна, на 538-ата си пленарна сесия, проведена на 17 и 18 октомври 2018 г. (заседание от 17 октомври), Европейският икономически и социален комитет реши с 207 гласа „за“, без гласове „против“ и 6 гласа „въздържал се“ да приеме положително становище по предложения текст.

Брюксел, 17 октомври 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Икономическата политика на еврозоната (2018 г.) (допълнение към становище)“

(COM(2017) 770 final)

(2019/C 62/54)

Докладчик: **Javier DOZ ORRIT**

Решение на Бюрото на Комитета	22.5.2018 г.
Правно основание	Член 29, буква а) от Реда и условията за прилагане на Правилника за дейността
Компетентна секция	„Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“
Приемане от секцията	3.10.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	17.10.2018 г.
Пленарна сесия №	538
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	132/1/6

1. **Заключения и препоръки**

1.1. Комитетът заявява съгласието си с целите на препоръката на Съвета и с част от предложенията в нея. Въпреки това изразява несъгласието си с предложението за неутрална обща фискална позиция на еврозоната и с начина на формулиране на препоръката относно заплатите. Във връзка с това повтаря заявеното в предходно свое становище относно предложението за препоръка на Комисията ([1]).

1.2. Икономическата политика на еврозоната би трябвало да се изготвя в рамките на проект за реформа на ИПС с цел преодоляване на недостатъците в структурата и функционирането, съпътстващи го от създаването му, и в подкрепа на по-голяма интеграция и по-демократично управление. ЕИСК изразява загриженост си относно безизходицата, в която се намира понастоящем процесът на реформа, липсата на ангажираност от страна на много правителства и враждебността на други, както и относно липсата на силно политическо лидерство за преодоляване на тези обстоятелства.

1.3. ЕИСК счита, че препоръките на Съвета следва да се изготвят в рамките на обща стратегия за икономическа политика, с позоваване на Програмата на ООН за устойчиво развитие до 2030 г. и ЦУР, както и на прилагането на Парижкото споразумение за изменението на климата. Тази стратегия следва да подготви европейското общество за осъществяването на справедлив преход към екологичен и цифров икономически модел.

1.4. Вътрешните причини за умерено положителна фискална позиция според ЕИСК са: прекратяването на експанзионистичната парична политика на ЕЦБ; фактът, че ЕС се намира в условия на тревожен недостиг на инвестиции, по-специално публични инвестиции, което залага на карта неговото икономическо и социално бъдеще, и че този недостиг на инвестиции допринася от своя страна за твърде слабото повишаване на производителността; и поддържането на прекомерни излишъци по текущата сметка от страна на големите държави в еврозоната.

1.5. Някои от държавите от еврозоната с големи излишъци не инвестират, а трупат отрицателни годишни проценти на нетното капиталообразуване в публичния сектор. ЕИСК счита, че повишаването на разходите за инвестиции в тези държави е важно от гледна точка на икономическата политика както за тях, така и за еврозоната и ЕС като цяло.

1.6. Според ЕИСК подходящото съчетаване на паричната и фискалната политика за укрепване на растежа на еврозоната, за което през последните години настояват ЕЦБ, МВФ и ОИСР, е оправдано и от предвидимите последствия от търговския протекционизъм и нестабилността, породена от глобалните геополитически рискове.

([1]) Становище на ЕИСК относно *„Препоръка за препоръка на Съвета относно икономическата политика на еврозоната“* (ОВ C 197, 8.6.2018 г., стр. 33).

1.7. Към призива за по-големи фискални усилия трябва да се добавят социални и политически мотиви: ЕС и държавите следва да се ангажират по-решително в борбата с бедността и неравенството и за по-голямо социално сближаване, по-специално чрез достатъчно финансиране за прилагането на европейския стълб на социалните права. Според ЕИСК, ако ЕС и държавите не го направят, ще се изострят настоящите политически кризи и ще се увеличат националистическите и антиевропейските тенденции, застрашавайки самото съществуване на ЕС.

1.8. Ако се прилага стриктно, препоръката за повишаване на заплатите ще засегне само малък брой държави. ЕИСК счита, че ограничаването на разходите за труд за единица продукция не следва да е резултат от намаляването или замразяването на заплатите, а от увеличаването на производителността посредством повече инвестиции и иновации и по-добро обучение на работниците. При всички случаи равнищата на заплащане трябва да се определят от социалните партньори чрез колективното договаряне. Европейският семестър би трябвало да предложи законодателни промени за укрепване на колективното договаряне в държавите, в които то беше отслабено по време на кризата и за възстановяването му там където не е съществувало, независимо от член 28 от Хартата на основните права на ЕС. Трябва да се предприемат и допълнителни стъпки за повишаване на най-ниските заплати.

1.9. Създаването на качествени работни места трябва да е един от приоритетите на икономическата политика. ЕИСК счита, че намаляването на несигурността (голям процент временна заетост и ниско заплащане), от която са засегнати най-вече младите хора, също следва да е една от приоритетните препоръки на европейския семестър.

1.10. Следва да се насърчи създаването на среда, благоприятстваща инвестициите и иновациите в предприятията, по-специално в отговор на цифровизацията на икономическите дейности.

1.11. По-лесното финансиране на предприятията следва да е друг приоритет на икономическата политика. ЕИСК отново заявява, че банковият съюз и съюзът на капиталовите пазари са много важни за финансирането на икономическата дейност, и изразява загриженост си относно забавянето и пречките пред развитието на банковия съюз, сред които е обемът на необслужваните кредити в някои държави членки.

1.12. ЕИСК счита, че европейските органи следва да се ангажират ефективно с борбата срещу присвояването на публични средства, данъчните измами и агресивното данъчно планиране, изпирането на пари, данъчните убежища и нелоялната данъчна конкуренция между държавите членки. Това е не само въпрос на политическа етика и спазване на законите, но и фактор за стабилизиране на публичните финанси.

2. **Насоките на Съвета и на Комисията**

2.1. Тази година за разлика от 2017 г. Препоръката на Съвета относно икономическата политика на еврозоната ([2]) (23 януари 2018 г.) не се различава съществено от предложението на Комисията (22 ноември 2017 г.) ([3]). След като приема, че общата фискална позиция за 2018 г. трябва да бъде като цяло неутрална, Съветът допълва, че икономическото подобряване следва да се използва за създаването на фискален резерв.

2.2. В другите препоръки становищата на Съвета и на Комисията съвпадат, що се отнася до това държавите членки да дадат приоритет на реформите за увеличаване на производителността и на потенциала за растеж, да насърчават подобряването на бизнес средата, иновациите и инвестициите и да спомогнат за създаването на качествени работни места, намалявайки неравенството. Държавите членки с „големи излишъци“ по текущата сметка следва да благоприятстват повишаването на заплатите, а тези с дефицит или висок външен дълг — да ограничат растежа на разходите за труд за единица продукция. Накрая, призовава да продължи работата по завършване на изграждането на банковия съюз. В специфичните за всяка държава препоръки за 2018 г. се подчертава благоприятният икономически период за ЕС, който според Комисията следва да служи за укрепване на структурните подобрения, постигнати през последните години, и за завършване на коригирането на макроикономическите дисбаланси в голяма част от държавите членки.

2.3. В специфичните препоръки са разгледани въпроси, свързани с европейския стълб на социалните права, подобряването на качеството на заетостта, колективното договаряне и социалния диалог, както и повишаването на заплатите. Отделено е внимание и на реформата на публичните администрации, в т.ч. мерки срещу корупцията, и на бизнес средата, както и подобряването на отношенията помежду им и на финансирането на предприятията. Като се подкрепя неутралната фискална позиция, се препоръчва да се реформират пенсионните и здравните системи, за да се решат проблемите, свързани застаряването на населението.

([2]) Препоръка на Съвета относно икономическата политика на еврозоната.
([3]) Вж. COM(2017) 770 final.

3. **Общи и конкретни бележки**

Стратегия за икономическа политика и реформа на ИПС

3.1. ЕИСК отново изтъква необходимостта от цялостна стратегия за икономическа политика, която да отчита международните споразумения и целите на екологичната устойчивост, намаляването на енергийната зависимост, цифровата революция и други глобални предизвикателства. ЕИСК приветства инициативите на Комисията в тези области, но както посочва в становището си относно „*Пакет за Икономическия и паричен съюз*“ ([4]), счита, че не съществува икономическа стратегия на европейско равнище, която да ги обхваща, нито достатъчно ресурси за тяхното финансиране.

3.2. ЕИСК изразява загриженост си във връзка с факта, че реформата на ИПС тече колебливо поради липсата на политическо лидерство, забавяне в приемането на решения и липсата на ангажираност от страна на много правителства в еврозоната; това увеличава риска ЕС да не бъде подготвен за следваща рецесия.

3.3. Икономическата политика, благоприятстваща устойчив растеж, трябва да се основава както на насърчаване на благоприятна за инвестиции и повишаване на производителността бизнес среда, така и на насърчаване на социалното сближаване, по-специално чрез мерки, допринасящи за изкореняването на бедността и за намаляването на социалните неравенства.

3.4. ЕИСК призовава Комисията да осигури прилагането на европейския стълб на социалните права и да следва препоръките, отправени в становището на ЕИСК относно „Финансиране на европейския стълб на социалните права“ ([5]), като изразява съжаление, че в препоръките на Съвета и в предложението на Комисията за МФР за периода 2021—2027 г. не се посочва нищо конкретно във връзка с него. Следва да се вземат под внимание и препоръките на групата на високо равнище относно инвестициите в социални грижи и подпомагане ([6]).

3.5. ЕИСК счита, че годишните препоръки относно посоката на икономическата политика на еврозоната следва да бъдат изготвени в рамките на обща стратегия за икономическа политика с позоваване на Програмата на ООН за устойчиво развитие до 2030 г. и ЦУР, както и на изпълнението на Парижкото споразумение за изменението на климата. Икономическата политика следва да насърчава изграждането на устойчив европейски икономически модел, който да намали енергийната зависимост чрез използването на чиста и възобновяема енергия и да включва ефектите от цифровата революция, осигурявайки справедлив преход за работещите.

Препоръката на Съвета: доводи за умерено положителна фискална позиция

3.6. ЕИСК потвърждава заключенията, направени в становището си „*Препоръка за препоръка на Съвета относно икономическата политика на еврозоната*“ ([7]) ECO/444, в което изразява съгласието си с целите на предложението за препоръка на Комисията и с голяма част от нейните предложения, но и несъгласието си с неутралната фискална позиция на съвкупно равнище, препоръчвана за еврозоната. ЕИСК отново отправя искането си за определяне на положителна фискална позиция в еврозоната главно на основата на фискална експанзия на държавите с излишък в платежния баланс и устойчиви равнища на дълга в дългосрочен план.

3.7. ЕИСК счита, че тази позиция ще спомогне за преодоляване на негативите от твърде продължителните и прекомерни мерки за консолидация, които бяха приложени в някои държави членки. Държавите членки с излишък по текущата си сметка следва да въведат мерки за насърчаване на инвестициите и устойчивите социални разходи, които да подпомогнат вътрешното търсене и потенциала за растеж, като по този начин улеснят възстановяването на баланса.

3.8. ЕИСК признава, че съществуват ограничения за провеждане на смислена фискална политика на равнището на ЕС поради ограничения характер на икономическия съюз, който се основава главно на координацията на икономическите политики на участващите в него държави в сравнение с пълния паричен съюз. По-специално ЕИСК обръща внимание на факта, че досега Комисията и Съветът не са отделили достатъчно внимание на асиметричния характер на процеса на европейския семестър, който е насочен единствено към това да се гарантира, че се вземат корективни мерки в държавите членки с дефицит. Комисията и Съветът следва да предложат мерки, които да предотвратят както прекомерните дефицити, така и излишъците.

([4]) ОВ C 262, 25.7.2018 г., стр. 28.
([5]) ОВ C 262, 25.7.2018 г., стр. 1.
([6]) Инвестирането в социални грижи и подпомагане — европейска повеля *Investing in Social Care & Support. A European Imperative*, ноември 2017 г.
([7]) ОВ C 197, 8.6.2018 г., стр. 33.

Недостигът на инвестиции в еврозоната

3.9. Друга причина неутралната фискална позиция да бъде поставяна под въпрос е недостигът на инвестиции в еврозоната. Не са достигнати равнищата отпреди кризата. Публичните инвестиции намаляват от практически постоянна величина от 3,2 % от БВП (през периода 1997 г. — 2007 г. и между 2009 г. и 2013 г.) на 2,6 % от БВП през 2017 г. и 2018 г. ([8]). Този недостиг е един от факторите с най-голямо отрицателно въздействие върху икономическата ситуация и застрашава сериозно бъдещето на икономиката и на европейските дружества. Ето защо ЕИСК отново отправя искането си ([9]) да се приложи т.нар. „златно правило“ за балансиран бюджет, а именно разходите за инвестиции да не се вземат предвид при изчисляването с оглед на постигането на целите за дефицита в рамките на ПСР, имайки предвид устойчивостта на публичните финанси в дългосрочен план. ЕИСК обръща внимание на факта, че разходите за продуктивни инвестиции могат също да допринесат за устойчивостта.

3.10. Трябва да се подчертае, че такъв недостиг на инвестиции съществува и в държавите членки, които следва да допринасят за по-активна европейска данъчна политика. Значим пример биха могли да бъдат публичните инвестиции в Германия. В периода 2013—2017 г. германските публични инвестиции като отношение към БВП възлизат на 2,1 % ([10]), което ги прави едни от най-ниските в еврозоната. Нетното капиталообразуване в публичния сектор (отчитайки амортизацията на капиталовата база) през същия период е отрицателно в размер на - 0,08 %, както и в периода 2003—2007 г. (- 0,11 %) и едва + 0,06 % в периода 2008—2012 г. В същото време нетното капиталообразуване в частния сектор, което през 90-те години на миналия век е между 6 и 8 % от БВП, в периода от 2008 до 2017 г. е спаднало от 3,2 на 2,2 % от БВП. Същевременно Германия финансира инвестиции в други държави. Излишъкът в платежния баланс на Германия, който през 2017 г. е 8,0 % от БВП, се предвижда да достигне 7,9 и 7,6 % съответно през 2018 г. и 2019 г. Препоръките на Съвета и на Комисията следва да отправят важно послание и да помогнат за преодоляване на ниското равнище на вътрешните инвестиции в Германия. По-голямото доверие относно устойчивостта на икономическите политики би трябвало да насърчи инвестициите от публичния и частния сектор и в други държави, в които има излишъци по текущата сметка ([11]).

3.11. ЕИСК призовава Комисията и Съвета, като вземат предвид член 3 от Договора за ЕС, да поставят като приоритетна цел в насоките за икономическата политика на еврозоната увеличаването на процента на инвестициите до достигане на равнищата отпреди кризата. Това увеличаване следва да е насочено към модел на устойчиво развитие в трите му измерения: икономическо, социално и екологично.

Икономически растеж и рискови фактори

3.12. Перспективите за растеж според лятната икономическа прогноза на Комисията ([12]) сочат, че той ще продължи с известен спад: 2,4 % (2017 г.), 2,1 % (2018 г.) и 2,0 % (2019 г.) в еврозоната и 2,6 % (2017 г.), 2,3 % (2018 г.) и 2,1 % (2019 г.) в ЕС–27. В останалата част от света, без ЕС, растежът ще бъде от 3,9 % (2017 г.), 4,2 % (2018 г.) и 4,1 % (2019 г.). По-голямата гъвкавост при прилагането на ПСР, въведена от Комисията през 2015 г. ([13]) чрез „клаузата за инвестиции“ и „клаузата за структурни реформи“, несъмнено спомогна за постигането на този положителен ефект. Това показва и последната оценка на резултатите в съобщението на Комисията относно преглеждането на гъвкавостта в рамките на ПСР ([14]).

3.13. Експанзионистичната парична политика е в края си. Увеличаването на паричната маса (*quantitative easing*) ще приключи през декември, когато ЕЦБ ще преустанови купуването на активи. От лятото на 2019 г. след оценка на средносрочните перспективи за инфлацията референтните лихвени стойности биха могли да започнат да се покачват. От няколко години председателят на ЕЦБ Марио Драги призовава фискалната политика заедно с адекватни структурни реформи да бъдат в синхрон с паричната политика с цел укрепване на възстановяването и постигане на целите по отношение на инфлацията. Подобен призив отправят МВФ, ОИСР и редица научни форуми. Що се отнася до фискалната политика искането не беше прието от отговорните за изготвянето на европейските политики. Сега, когато паричната политика отстъпва, еврозоната се нуждае още повече от по-активна бюджетна политика.

([8]) Европейска икономическа прогноза, пролет 2018 г. Статистическо приложение, стр. 165.
([9]) Становище на ЕИСК относно *„Препоръка за препоръка на Съвета относно икономическата политика на еврозоната“* (ОВ C 197, 8.6.2018 г., стр. 33) и предходни становища.
([10]) Тези и всички следващи данни за инвестиции са взети от публикацията на Alexander Roth и Gutram Wolff: *Understanding (the lack of) German public investment* [Анализ на (липсата на) германски публични инвестиции]; Фондация „Брьогел“, Blog Spot, 6 юни 2018 г.
([11]) Например Нидерландия, Ирландия, Малта и Словения в еврозоната, и Дания извън еврозоната.
([12]) Европейска икономическа прогноза — лято 2018 г.
([13]) Вж. съобщението на Комисията, озаглавено *„Пълноценно използване на гъвкавостта, заложена в действащите разпоредби на ПСР“*; COM(2015) 12 final.
([14]) Вж. COM(2018) 335 final.

3.14. Съществуват други фактори, икономически и социални, както и вътрешнополитически дисбаланси, а така също и икономически рискови фактори и геополитическа несигурност в световен план, в условията на които следва да продължи използването на фискалната политика с цел укрепване на растежа и компенсиране на последиците от кризата, които все още са налице в много европейски държави. Предложението на ЕИСК ще помогне да се осигури по-добра финансова устойчивост в средносрочен план и да се намали дисбалансът на прекомерните излишъци.

3.15. Преодоляването и борбата с политическата нестабилност и вътрешните центробежни сили в ЕС, които набират сила от началото на кризата и поставят под въпрос самото му съществуване, изискват амбициозни проекти за реформиране на ИПС и на ЕС, което означава повече интеграция с повече демокрация и по-силно социално измерение, както и укрепване на растежа с помощта на бюджетните и фискалните политики с модел, благоприятстващ намаляването на неравенството в разпределението на доходите. Това е възможно, без да се поставя под въпрос бъдещата устойчивост на публичните финанси. Също така следва да започне да се изпълнява стратегия за завършване на ИПС с участието на всички държави от ЕС, които не са конституционно освободени.Една търговска война на няколко фронта и свързаното с нея нарастване на икономическия и политическия национализъм ще създадат високорискова икономическа и политическа среда.

3.16. Като има предвид огнищата на геополитическа нестабилност в света, някои от които в съседство с ЕС, влошаването на трансатлантическите отношения в сферата на търговията, околната среда, външната политика и политиката в областта на сигурността и отбраната поради решенията на настоящата администрация на САЩ, ЕИСК подчертава, че е важно ЕС да разполага със силна икономика като основа за водещата му политическа позиция в света. Една търговска война на няколко фронта и свързаното с нея нарастване на икономическия и политическия национализъм ще създадат високорискова икономическа и политическа среда. ЕС трябва да се опита да избегне този сценарий, а при необходимост, да бъде подготвен да му се противопостави.

3.17. Въпреки повишаването на цените на петрола и на суровините инфлацията в еврозоната би трябвало да се стабилизира на около 1,7 % в периода между 2017 г. и 2019 г. (лятна прогноза), със същинска инфлация от 1,1 %, достатъчно далеч от заложеното равнище. Според ЕИСК това са нови доводи, с които се доказва нецелесъобразността на отказа от експанзионистична парична политика, в момент когато е налице неутрална бюджетна позиция или дори отрицателно бюджетно салдо, както призовава Европейският фискален съвет за 2019 г. ([15]).

Заплати, заетост и колективно договаряне

3.18. Реалното средно увеличение на заплатите през 2017 г. беше едва около 0,2 % спрямо предходната година в деветнадесетте държави от еврозоната, като в седем от тях то беше отрицателно. Прогнозите са за 0,9 % и 0,3 % съответно през 2018 г. и 2019 г. ([16]). Според прогнозите реалните разходи за труд за единица продукция следва да намалеят в еврозоната през разглежданите три години: 0,3 %, 0,1 % и 0,6 %. В замяна на това реалната производителност на заето лице, която се повиши с 0,8 % през 2017 г., отново ще нарасне с 1 % както през 2018 г., така и през 2019 г. ([17]).

3.19. Безработицата в еврозоната през 2017 г. беше 9,1 %, все още по-висока отпреди кризата — 8,4 % (2004—2008 г.). Разликите между държавите членки са много големи — през 2017 г. равнището на безработица варира от 3,8 % в Германия до 21,5 % в Гърция. Равнището на младежката безработица продължава да е много високо, над 15 %, с големи разлики между държавите и върхови стойности в Гърция — 43,2 %, Испания — 35,0 % и Италия — 32,5 %. Временната заетост продължава да расте — средно с 12,2 % през 2017 г. спрямо 11,5 % през 2012 г. Увеличава се и заетостта на непълно работно време — 19,4 % през 2017 г. в сравнение със 17,5 % през 2007 г. ([18]).

3.20. Въпреки възстановяването на икономиката в много държави съществува разлика между предишните и новите работни места, които са по-несигурни и с по-ниско заплащане. Тази разлика се наблюдава и между поколенията: в най-голяма степен са засегнати младите хора, а също така и голяма част от работещите в цифровата икономика, чиято работа зависи от онлайн платформите. В препоръките на Съвета и на европейския семестър е изразена загриженост за подобряването на качеството на заетостта. ЕИСК призовава за изготвяне на конкретни планове и мерки, така че тази цел да стане приоритетна. Участието на социалните партньори чрез социалния диалог и колективното договаряне в приемането на необходимите мерки е изключително важно. Също така от съществено значение е да се приемат мерки, които дават възможност за значително увеличение на най-ниските трудови възнаграждения. Трябва също така да се насърчават организациите на гражданското общество да участват в процеса на подобряване на социалните условия и условията на живот на работниците.

3.21. Препоръката на Съвета относно повишаването на заплатите, ако бъде приложена стриктно, ще засегне само ограничен брой държави и може да доведе до допълнителни различия между тях, както и до увеличаване на неравенствата. ЕИСК счита, че нарастването на производителността, което е следствие от увеличените инвестиции, повече иновации и по-

([15]) Европейски фискален съвет, *Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area in 2019* (Оценка на подходящата фискална позиция за еврозоната през 2019 г.); 18 юни 2018 г.
([16]) Европейска икономическа прогноза, пролет 2018 г. Статистическо приложение, стр. 172.
([17]) Пак там, стр. 172 — 174 и Евростат.
([18]) Пак там, стр. 171 и Евростат.

добро обучение на работниците, следва да подобри конкурентоспособността на най-изостаналите европейски икономики, а не вътрешните девалвации, които също имат нежелани социални последици. Увеличението на заплатите благоприятства нарастването на вътрешното търсене и спомага за фискалния баланс чрез увеличаване на данъчните приходи.

3.22. При всички случаи равнищата на заплащане трябва да се определят от социалните партньори чрез колективното договаряне. Законите също могат да допринесат за това в част от държавите членки, поне що се отнася до минималните заплати. Европейският семестър следва да предложи мерки за укрепване на колективното договаряне въз основа на автономността на социалните партньори и социалния диалог, по-специално в държавите, в които те са отслабени в резултат от политиките за управление на кризата или в които това право не съществува понастоящем, независимо от член 28 от Хартата на основните права на ЕС.

Производителност, бизнес среда и финансиране на частните инвестиции

3.23. ЕИСК изразява загриженост по отношение на намаляването на темповете на растеж на производителността в ЕС през последните десетилетия. В наскорошно проучване на ОИСР ([19]) се посочва, че средният темп на нарастване на произведеното за един час труд в ЕС е бил 0,6 % в периода 2007—2016 г. (при непрекъснат спад след достигнатите 2,2 % в периода 1990—2000 г.), което е под средното равнище от 0,8 % в ОИСР и далеч под 5,0 % в държавите извън ОИСР за същия период. При представянето на проучването ([20]) генералният секретар на ОИСР Анхел Гурия заяви, че нарастването на производителността освен добро регулиране и управление изисква и повече капиталови инвестиции в НИРДИ, както и в образование и професионално обучение. ЕИСК споделя напълно това мнение.

3.24. В същото проучване ОИСР подчертава, че бюджетът на ЕС е малък и че стойността му по отношение на европейския БНД намалява от 1993 г. насам ([21]). ЕИСК изразява дълбока загриженост, разбирайки, че тази тенденция ще продължи, ако МФР за периода след 2020 г. бъде приета при условията, предложени от Комисията, с което ще се затруднят действията за постигането на по-голямо икономическо и социално сближаване между европейските държави. Както ЕИСК посочва в становището си относно *„Документ за размисъл относно задълбочаването на Икономическия и паричен съюз до 2025 г.“* ([22]), фактът, че все още не е постигнато споразумение с оглед завършване на изграждането на ИПС в съответствие с насоките, разгледани в Размисъла относно бъдещето на Европа, влияе неблагоприятно на тази ситуация.

3.25. ЕИСК споделя препоръката на Съвета относно нарастването на производителността и ролята на инвестициите в НИРДИ за тази цел, както и специфичните за всяка държава препоръки за подобряване на публичните администрации и на бизнес средата.

3.26. За да се насърчи растежът, трябва да се създадат благоприятни условия за инвестиции от страна на предприятията. ЕИСК отново посочва, че е важно в най-скоро време да бъде създаден съюзът на капиталовите пазари и да завърши процесът на създаване на банковия съюз. ЕИСК изразява загрижеността си относно забавянето по отношение на банковия съюз, тъй като все още не е предложен общ механизъм на защита за Единния фонд за преструктуриране въз основа на ЕМС, и относно пречките пред създаването на европейска схема за застраховане на депозитите (ЕСЗД), които надхвърлят оправданите опасения във връзка с евентуалните последици от размера на необслужваните заеми в някои държави ([23]).

Борба срещу данъчната престъпност и за справедливо данъчно облагане

3.27. Много е трудно да се гарантира устойчивостта на публичните финанси и да се осъществяват силни социални и инвестиционни политики при запазване на настоящите нива на данъчни измами и избягване на данъци, на изпиране на пари чрез данъчни убежища и на нелоялна данъчна конкуренция между държавите от ЕС. В една важна статия ([24]) в списанието *Finance & Development* на МВФ се посочва, че близо 40 % от ПЧИ в света — дванадесет трилиона долара — са „фантом“, т.е. това са финансови инвестиции, които преминават през кухи корпоративни структури без реална икономическа дейност. Използването на посредници или специални бизнес структури само по себе си не предполага избягване на данъци, но несъмнено означава повече възможности за избягване на данъчно облагане и дори за укриване на данъци. В статията се твърди също, че 9,8 % от световното богатство се намира в данъчни убежища.

([19]) 2018 OECD Economic Surveys of the Euro Area and the EU (Икономическо проучване на ОИСР за еврозоната и ЕС, 2018 г.) Общ преглед, 19 юни 2018 г., стр. 21.
([20]) Брюксел, 19 юни 2018 г., Фондация„Брьогел“.
([21]) Пак там, ОИСР, стр. 25 — 30.
([22]) ОВ C 81, 2.3.2018 г., стр. 124.
([23]) Позицията на ЕИСК по тази тема се съдържа в становището му относно *„Пакет относно необслужваните заеми“* (ОВ C 367, 10.10.2018 г., стр. 43).
([24]) J. Damgaard, T. Elkjaer и N. Jahannesen, *Piercing The Veil: Some $12 Trillion Worldwide Is Just Phantom Corporate Investment* (Да надникнем зад завесата: близо дванадесет трилиона долара по света са корпоративна инвестиция фантом); Finance & Development, 10 юни 2018 г.

3.28. ЕИСК изтъква отново необходимостта от прилагане на неотложни допълнителни ефективни мерки срещу присвояването на публични средства, данъчните измами, изпирането на пари, данъчните убежища и нелоялната данъчна конкуренция, като се започне с прилагането на петата Директива за борба срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма ([25]) и със създаването на съгласуван, точен и единен списък на реалните данъчни убежища по света, спрямо които да се приложат съответните санкции.

3.29. Трябва да се действа ефективно и срещу агресивното данъчно планиране, което практикуват многонационалните дружества, по-специално в областта на цифровата икономика. В тази важна борба следва да се съчетават умело импулсът на международните мерки с други мерки, които могат да се прилагат в ЕС. В същото време следва постепенно да се изгради подходяща фискална хармонизация в еврозоната и в ЕС.

Брюксел, 17 октомври 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

([25]) Директива 2018/843 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 156, 19.6.2018 г., стр. 43).

ISSN 1977-0855 (електронно издание)
ISSN 1830-365X (печатно издание)



Служба за публикации на Европейския съюз
2985 Люксембург
ЛЮКСЕМБУРГ

BG