

Официален вестник

на Европейския съюз

C 218



Издание
на български език

Информация и известия

Година 54
23 юли 2011 г.

Известие №	Съдържание	Страница
I Резолуции, препоръки и становища		
СТАНОВИЩА		
Европейски икономически и социален комитет		
471-ва пленарна сесия, проведена на 4 и 5 май 2011 г.		
2011/C 218/01	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Въздействие на финансово-икономическата криза върху разпределението на работните места между производствените сектори, със специален акцент върху МСП“ (проучвателно становище)	1
2011/C 218/02	Становище на Европейския икономически и социален комитет, специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, относно „Ролята на семейната политика в процеса на демографски промени, обмен на най-добри практики между държавите-членки“ (проучвателно становище)	7
2011/C 218/03	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Оценки на въздействието върху устойчивостта (ОВУ) и търговска политика на Европейския съюз“	14
2011/C 218/04	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Селскостопански машини, строителна техника и оборудване за товарно-разтоварни работи: как да излезем от кризата?“ (становище по собствена инициатива)	19
2011/C 218/05	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Външен аспект на европейската индустриална политика — търговската политика на ЕС отчита ли правилно интересите на европейската промишленост?“ (становище по собствена инициатива)	25
2011/C 218/06	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Публичните предприятия на трети държави на пазарите на обществените поръчки в ЕС“ (становище по собствена инициатива)	31

BG

Цена:
7 EUR

(Продължава на вътрешната корица)

III Подготвителни актове

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

471-ва пленарна сесия, проведена на 4 и 5 май 2011 г.

2011/C 218/07	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Интегрирана индустриална политика за ерата на глобализацията — извеждане на преден план на конкурентоспособността и устойчивото развитие“ COM(2010) 614 окончателен	38
2011/C 218/08	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за ефективното прилагане на бюджетния надзор в еврозоната“ COM(2010) 524 окончателен — 2010/0278 (COD)	46
2011/C 218/09	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно наказателните мерки за коригиране на прекомерните макроикономически неравновесия в еврозоната“ COM(2010) 525 окончателен — 2010/0279 (COD) и „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за предотвратяване и коригиране на макроикономическите неравновесия“ COM(2010) 527 окончателен — 2010/0281 (COD)	53
2011/C 218/10	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Бяла книга за схемите за гарантиране на застрахователните вземания“ COM(2010) 370 окончателен	61
2011/C 218/11	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията относно наблюдението и докладването на данни за регистрациите на нови леки пътнически автомобили“ COM(2010) 657 окончателен	66
2011/C 218/12	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 2006/2004 за сътрудничество между националните органи, отговорни за прилагане на законодателството за защита на потребителите“ COM(2010) 791 окончателен — 2011/0001 (COD)	69
2011/C 218/13	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на техническите изисквания за преводите и директните дебити в евро, както и за изменение на Регламент (ЕО) № 924/2009“ COM(2010) 775 окончателен — 2010/0373 (COD)	74
2011/C 218/14	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно компетентността, признаването и изпълнението на съдебни решения по граждански и търговски дела“ COM(2010) 748 окончателен/2 — 2010/0383 (COD) ...	78



I

(Резолюции, препоръки и становища)

СТАНОВИЩА

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

471-ВА ПЛЕНАРНА СЕСИЯ, ПРОВЕДЕНА НА 4 И 5 МАЙ 2011 Г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Въздействие на финансово-икономическата криза върху разпределението на работните места между производствените сектори, със специален акцент върху МСП“

(проучвателно становище)

(2011/С 218/01)

Докладчик: **г-н PEZZINI**

Съдокладчик: **г-н HAVLÍČEK**

На 15 ноември 2010 г. постоянният представител на Република Унгария в ЕС, г-н Péter Györkös, поиска от името на бъдещото унгарско председателство Европейският икономически и социален комитет да изготви проучвателно становище относно

„Въздействие на финансово-икономическата криза върху разпределението на работните места между производствените сектори, със специален акцент върху МСП“.

Консултативната комисия по индустриални промени (ССМІ), на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 4 април 2011 г.

На 471-вата си пленарна сесия, проведена на 4 и 5 май 2011 г. (заседание от 4 май), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 153 гласа „за“, 5 гласа „против“ и 11 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК високо оценява вниманието, обърнато от унгарското председателство на един от ключовите въпроси за организираното гражданско общество – въздействието на настоящата икономическа и финансова криза върху работната сила и нейното разпределение между различните производствени сектори със специален акцент върху МСП.

1.2 Освен това Комитетът припомня, че вече многократно се е произнасял по въпроси, свързани с малките и средните предприятия, които заедно с публичния сектор и социалната икономика, съставляват свързващата тъкан на европейската икономика и заетост.

1.3 МСП бяха силно засегнати от последиците на общата икономическа и финансова криза, въпреки че често реагираха с голяма гъвкавост и иновационни решения.

1.4 Комитетът смята, че освен с принципни твърдения ЕС може да окаже по-силна подкрепа на МСП. В настоящия

момент е абсолютно необходимо последователно и координирано действие на ЕС, насочено към набор от приоритети, за подкрепа на работните условия на вътрешния пазар и също така целящо развитието на МСП в международен мащаб (интернационализация).

1.4.1 Сред приоритетните действия ЕИСК поставя: развитието на потенциала на новите предприемачи, по-специално на жените, заетостта на младите и подкрепата на водещата цел „Младешта в движение“.

1.4.2 Препоръчва редовно да се организира **годишна конференция на МСП**, по време на която да се прави преглед на положението на МСП в Европа, по-специално по отношение на заетостта. В тази конференция, която би могла да послужи за модел, би трябвало да участват представители на национални и европейски професионални организации и на всички европейски институции.

1.5 По-специално, ЕИСК отправя искане за публикуване на пътна карта за незабавно гарантиране на условията, необходими за развитието на нови новаторски предприятия и подкрепата на съществуващите МСП, с цел да се допринесе за създаването на нова заетост, нужна за излизане от кризата и за даване на нов тласък на устойчивото развитие: би трябвало предвидените действия да се планират на европейско, национално и регионално равнище и да включват както търговските и нетърговските предприятия, така и тези от социалната икономика. Успоредно с тази пътна карта следва да се предвиди обучение за безработните работници и за младите хора, за да могат да получат достъп до нови работни места.

1.5.1 ЕС би могъл, съгласувано с държавите-членки, в регионите, обхванати от цел „Конвергенция“, да подкрепи използването на структурни фондове, предназначени за подкрепа на МСП.

1.6 Според ЕИСК следва да се ускори процесът на интернационализация на МСП чрез увеличаване на достъпа им до нови пазари и оттам – на способността им за създаване на работни места.

1.6.1 Достъпът до нови пазари би трябвало да бъде предшестван от стабилни търговски споразумения, които да са придружени от прости процедурни протоколи, готови за използване от МСП.

1.7 ЕИСК смята, че е изключително важно разпространението на предприемаческата култура и инициативността да се извършва в среда, която подкрепя предприемачите, отчита пазарните рискове и използва потенциала на човешкия капитал.

1.8 Обучението, трансферът на знанията и квалификацията, новите методи на работа и развитието на нагласа за промяна трябва да се насърчават, особено в периода на криза, за да се гарантира запазването на работните места и да се засили ролята на работниците като инструмент за укрепване на предприятията.

1.9 ЕИСК подчертава важността на обществените поръчки, провеждани в съответствие със социалните и екологични стандарти, като инструмент за подкрепа на оцеляването на предприятията и заетостта на местно равнище. Принципът „Мисли първо за малките“ трябва да бъде задължителен по време на криза, когато голяма част от работните места са поставени под въпрос: коректното, отговорно и интелигентно използване на общественото търсене би трябвало да стимулира отворената конкуренция и новаторството.

1.10 Според ЕИСК е необходимо да се засили създаването на клъстери и на групи от МСП по сектори. Поделянето на договори и обменът на знания между големи и малки предприятия би могло да отключи новаторски пориви посредством мрежови системи, включително и изградени по сектори.

1.11 ЕИСК препоръчва подемането на авангардни секторни инициативи да се координира по-добре от гледна точка на технологията, заетостта, инвестициите и използването на потенциала на човешките ресурси, с цел да се извлече максимална полза от тези инициативи.

1.12 Трябва е да се признае необходимостта от създаването на нови финансови механизми: ЕИСК смята, че финансовото предизвикателство и останалите фактори, свързани с кризата, се проявиха по-остро по отношение на МСП поради неспособността за планиране на нови действия, като например използването в пълна степен на потенциала на инструменти като *Jeremie*, *Jasper* и *Jessica*.

1.13 Според ЕИСК, за да намали кумулативните последици от законодателството и да ограничи разходите, свързани с прилагането му, Комисията би трябвало да ускори проверките на целесъобразността на съществуващото законодателство, давайки пример на държавите-членки.

1.14 Според Комитета новите законодателни предложения трябва да бъдат подложени на предварителен анализ, за да се определи тяхното отражение върху конкурентоспособността, с помощта на оперативни документи за въздействието, изготвени на общностно и национално равнище.

1.15 ЕИСК приканва Комисията да прояви настойчивост и да увеличи действията си за насърчаване на новите нисковолеродни технологии и на екологична икономика, които са източник на нова и по-добра заетост.

1.16 Според Комитета би било полезно да се подкрепи и благоприятства разпространението на международни мрежи, включително и секторни, за участниците в творчеството и иновациите. Във връзка с това препоръчва мрежата „**Enterprise Europe Network**“ да изпълнява информативни и консултативни функции не само в общ план, но също и **по сектори**, както и да й се възложат за изпълнение административни функции, позволяващи обслужване на едно гише.

1.17 ЕИСК отправя искане за ускоряване на приемането на европейски статут за МСП и за прилагане на „Small Business Act“ на равнището на държавите-членки, относно който Комитетът вече е изразил своето мнение.

2. Въведение

2.1 С проявяването на икономическата криза през 2008 г. беше спряна положителната тенденция, отбелязана между 2002 и 2008 г. от МСП, като според оценките това доведе до загубата на 3,25 милиона работни места за периода 2009-2010 г. ⁽¹⁾.

2.2 През 2010 г. равнището на безработица в ЕС беше 9,6 %, с най-силно проявление в секторите на публичната администрация, транспорта и телекомуникациите. Беше отбелязан лек подем в секторите на продажба на дребно и манифактурните производства, докато пазарът на труда за младите хора – от 15 до 24 години – остана в депресия, с безработица от близо 21 %, тоест на по-високо равнище в сравнение с началото на кризата.

2.2.1 От друга страна, икономическата криза и фактори като глобализацията, технологичния прогрес, застаряването на населението и постепенния преход към икономика с ниски емисии на въглероден диоксид и частици дадоха силен тласък за бързи промени в търсените на пазара на труда квалификация и умения, с нови професии, отбелязващи силен ръст.

⁽¹⁾ Доклад „Европейските МСП под натиск“ (2010 г.).

2.3 На секторно равнище изглежда, че рецесията ускори настоящата тенденция за прехвърляне на работни места от първичните и базови производства към сектора на услугите. Това доведе до значително намаляване на заетостта в първичните и базови производства в селското стопанство, като за периода 2010-2020 г. се очакват и загуби на работни места в занаятчийския и производствения сектор, докато в сферата на услугите, особено на услугите, предоставяни на промишлеността, и пазарните услуги се очаква увеличение на заетостта. Предвижда се увеличение и в сектора на дистрибуцията и транспорта, както и в хотелиерството, ресторантьорството, туризма, здравеопазването, образованието и сигурността.

2.4 По отношение на професионалните профили – тенденцията, която би трябвало да се затвърди и засили до 2020 г., би трябвало да благоприятства придобиването на квалификация от средно до високо равнище (която ще достигне 40 %) като например тази на ръководните кадри, професионалистите и техниците, които представляват така наречените „работни места, изискващи значителни знания и умения“.

2.4.1 Най-голямо намаление се предвижда в дела на работниците с ниска или по-слаба квалификация. Оказва се, че заетостта в секторите, произвеждащи капиталови стоки, е по-уязвима от общите икономически кризи, тъй като уменията са от особена важност, а тези сектори често изискват специфични умения.

2.5 Комитетът многократно е припомнял⁽²⁾, че „значението на малките и средни предприятия (МСП) за икономиката на Европейския съюз е всепризнато“ и е потвърждавал⁽³⁾, че „тъй като производството, иновациите и процентът на заетост все повече зависят от МСП, следва да се отдели важно място на подпомагането на предприемаческата инициативност сред младите хора.“

2.6 Независимите предприятия в ЕС са над 20 милиона: 99 % от тях са малки и средни предприятия с по-малко от 250 работници. Най-голяма част (92 %) са микропредприятията с по-малко от 10 работници. Заетостта в МСП представлява над 67 % от заетостта в ЕС⁽⁴⁾. Много от МСП, които устояха на кризата, постигнаха това единствено поради ангажираността на своя персонал.

2.7 Освен това е необходимо да се отчита, че множество препятствия като:

- неподходяща за развитието на предприемачеството среда;
- затруднения при достъпа до кредитиране;

⁽²⁾ Вж. становище на ЕИСК относно „Различни политически мерки, освен подходящо финансиране, които могат да допринесат за растежа и развитието на малките и средни предприятия“, ОВ С 27 от 3.2.2009 г., стр. 7; становище на ЕИСК относно „Как да помогнем на МСП да се адаптират към промените на световния пазар“, ОВ С 255 от 22.9.2010 г., стр. 24 и становище на ЕИСК относно „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Мисли първо за малките! Small Business Act за Европа“, ОВ С 182 от 4.8.2009 г., стр. 30.

⁽³⁾ Вж. становище на ЕИСК относно „Лисабонската стратегия след 2010 г.“, ОВ С 128 от 18.5.2010, стр. 3.

⁽⁴⁾ Източник: Евростат.

— затруднения при интернационализацията и достъпа до пазарите;

— недостатъчни знания или управленчески способности;

— недостатъчна защитата на интелектуалната собственост;

биха могли да спрат възникването на нов предприемачески дух и създаването и бързото развитие на новаторски МСП и да попречат на осъществяването на политиката за пълна заетост.

2.8 През 2009 г. броят на големите предприятия, отбелязали намаление в равнището на заетост, беше два пъти по-голям от този на малките предприятия и над три пъти от този на микро-предприятията. Тези цифри потвърждават способността на малките предприятия и микропредприятията да изпълняват роля на стабилизатори по отношение на икономическите цикли.

2.9 Въпреки това еволюцията на общностния пазар на труда все още се характеризира със силен дисбаланс между различните страни, с неприемливо равнище на заетост сред младите хора: независимо че средното европейско равнище за периода 2010-2011 г. може да се установи около критичната стойност над 10 %, то разпределението на работната сила между секторите, териториите и най-вече между възрастовите групи е силно обезпокоително.

2.9.1 Последният доклад „Заетостта в Европа през 2010 г.“ показва, че младите хора са основната жертва на кризата. Тя се отрази на безработицата при възрастовата група 15-24 години, която в някои държави-членки достига и надминава 30 %.

2.10 Анализите на развитието на разпределението на европейската работна сила в различните сектори⁽⁵⁾ – включително по възраст, пол и вид предприятие – показват:

— равнище на обща заетост в ЕС-27⁽⁶⁾, което от 62,2 % през 2000 г. достигна 64,6 % през 2009 г.;

— равнище на заетост на младите хора⁽⁷⁾, което в същия период от 37,5 % спадна на 35,2 %;

— равнище на заетост на жените като цяло, което от 53,7 % нарасна на 58,6 %; а на младите жени – от 34,1 % на 33,1 %;

— равнището на заетостта в промишлеността на ЕС-27 от 26,8 % през 2000 г. спадна на 24,1 % през 2009 г.;

— равнището на заетост в сферата на услугите от 65,9 % през 2000 г. нарасна на 70,4 % през 2009 г.;

⁽⁵⁾ Евростат - „Показатели на пазара на труда/Европейски съюз-27“, 2010 г.

⁽⁶⁾ Класификация на Евростат за възрастова група 15-64 г.

⁽⁷⁾ Класификация на Евростат за възрастова група 15-24 г.

— равнището на заетост в селското стопанство от 7,3 % през 2000 г. спадна на 5,6 % през 2009 г.

2.11 В ЕС-15 данните разкриват малко по-добра ситуация, както по отношение на равнището на обща заетост (63,4 % - 65,9 %), така и на заетостта на жените (54,1 % - 59,9 %).

2.12 Да се дадат нови умения и квалификация на младите хора и от двата пола е цел на общностната програма „Младешта в движение“, въпреки че тази цел изглежда ограничена в сравнение с огромното значение на проблема и необходимостта тя да се интегрира с други инициативи за създаване на нови дейности и нови предприятия.

2.13 Комитетът, включително и чрез своята Консултативна комисия по индустриални промени (ССМ), вече имаше възможност да се произнесе относно отражението на кризата върху заетостта в сектора на манифактурното производство, автомобилната, текстилната, металообработващата промишленост, аеронавтиката, културните и творческите индустрии, корабостроителната промишленост, стоманодобивната и въгледобивната промишленост, производството на домакински електроуреди и в други сектори, като например горското и селското стопанство и сектора на услугите.

2.14 Във всички сектори, наред с големите предприятия има и значителен брой МСП, като например в манифактурното производство (от 2 376 000 европейски предприятия 2 357 000 са МСП), в строителството (2 914 000 от 2 916 000), или в търговията на едро и дребно, в сектора на ремонт на автомобили и мотоциклети и в сектора на стоки за семейно потребление (общо 6 491 000 от 6 497 000), без да споменаваме услугите в областта на недвижимите имоти, ресторантьорството, хотелиерството и транспорта.

2.15 ЕИСК подчертава пълната допълняемост между големи, средни и малки предприятия, която често се изразява в качеството на подизпълнението, ефикасността на възлагането на дейности на външни изпълнители както и чрез създаването на новаторски отделни (spin-off) предприятия.

2.16 От възможността за създаване на нова заетост като инструмент за борба с кризата, за стимулиране на устойчивия икономически растеж и конкурентоспособността посредством МСП от публичния и частния сектор и социалната икономика, са особено заинтересовани някои сектори за предоставяне на услуги⁽⁸⁾:

- отделните самостоятелни малки предприятия (spin-off) за научни изследвания и развитие;
- секторът на информатиката и свързаните с нея дейности;
- дейностите по поддръжка и ремонт на сградния фонд;
- спомагателните дейности по финансовото посредничество;
- хотелиерството и ресторантьорството;
- туризмът и културата;
- пощите и далекосъобщенията; и транспорта;

⁽⁸⁾ Вж. Hartmut Schrör, Enterprise Births, Survivals and Deaths - Employment effects („Създаване, оцеляване и смърт на предприятията – отражение върху заетостта“) (Евростат, Статистика на фокус, 44/2008 г.).

— секторът на доставка на електроенергия, газ и вода;

— секторите от инициативата за водещи пазари: електронно здравеопазване, устойчиво строителство, интелигентни тъкани, биопродукти, рециклиране, енергия от възобновяеми източници и екологична икономика.

2.17 По отношение на териториалното разпределение на приноса на МСП за добавената стойност и заетостта в ЕС за периода 2002-2007 г. не се забелязват големи разлики в заетостта, докато по отношение на приноса на МСП за добавената стойност изглежда, че съществуват големи разлики между ЕС-12 и ЕС-15, като разликата в производителността на труда на МСП и големите предприятия е по-голяма в новите държави-членки, отколкото в старите.

2.18 Наред с това освен за създаването на нови работни места МСП силно допринасят за динамизма и новаторските постижения на икономиката в качеството си на важна движеща сила за превръщането на научните и технологичните знания в приложения посредством прехвърлянето и продажбата на идеи и открития. Във връзка с това е необходимо да се отбележи също, че новите подходи в рамките на принципа „Мисли първо за малките“ и в *Small Business Act* все още не са намерили пълно приложение, особено на регионално и национално равнище.

2.19 Според Комитета е необходимо да се засили създаването на новаторски групи („кълъстери“) от МСП с висока способност за развитие, които трябва да станат инициатори на новаторски решения посредством мрежови системи, в състояние бързо да навлязат на пазара с висококачествени продукти, носещи значителна печалба.

2.20 Ключов елемент за засилването на конкурентоспособността на МСП е оказването на подкрепа за тяхната интернационализация на световните пазари и развитието на потенциала им на вътрешния пазар при гарантиране на справедливи условия за конкуренция и работа.

2.21 Докато МСП допринасят средно за над 50 % от националния БВП, то дялът им в износа извън ЕС е средно само около 30 %, въпреки че често приносят им е част от световните вериги за създаване на стойност.

2.22 От друга страна, често беше повдиган въпросът за улесняването на достъпа до кредитиране: по време на кризата ЕС подкрепи правителства, финансови институции и големи предприятия, а в същото време се прави малко или нищо за подкрепата на МСП и създаването на производителна и трайна заетост на местно равнище. Би било целесъобразно да се укрепят инструменти като Jeremie, Jessica и Jasper.

2.23 ЕИСК смята, че правителствата от ЕС трябва решително да подкрепят:

- националните и регионалните програми за стимулиране на предприемачеството;
- инструментите за поддръжане в действие на малките и средните предприятия;

- развитието на нови дейности, свързани с интелигентните продукти и услуги;
- намаляването на бюрократичните задължения;
- обучението на безработните и на младите хора, за да могат да получат достъп до нови работни места;
- квалификацията и постоянното обучение на работната сила;
- социалния диалог;
- по-добрия достъп до програмите на Общността, с особен акцент върху финансирането на МСП;
- борбата с укриването на данъци и недеklarирания труд;
- намаляването и опростяването на административните тежести, използвайки в по-голяма степен потенциала на „обслужването на едно гише“ и на секторните мрежи.

2.24 По-специално, ЕИСК препоръчва да се ускори текущото преразглеждане с цел улесняване на достъпа до програмите на ЕС в областта на научноизследователската дейност и иновациите.

2.25 Необходимо е да се преодолеят недостатъците на пазара по отношение на насърчаването на създаване на устойчиви работни места, развитието на предприемачески дух, иновациите и устойчивия икономически растеж чрез пакети с динамични мерки, с които да може при адекватни ясни и прозрачни условия да се посрещнат и да се подкрепят създаването, развитието и излизането от пазара на предприятията.

3. Бележки

3.1 Настоящото становище се изготвя по искане на унгарското председателство и се отнася до въздействието на настоящата икономическа и финансова криза върху работната сила и нейното разпределение между различните производствени сектори със специален акцент върху малките и средните предприятия.

3.2 ЕИСК смята, че ако искаме да се опитаме да излезем от кризата и да бъдем главни действащи лица в глобализацията, е необходимо незабавно да се извърши последователно и координирано общностно действие, насочено към набор от приоритети. То трябва да надхвърля намеренията и да е ефективно, да подкрепя подобряването на условията на труда (на вътрешния и световния пазар), да подкрепя иновацията в малките и средните предприятия, да даде нов тласък на предприемаческия дух, да може да намери нови пътища за обучението и квалификацията на персонала и да приспособи пазара на труда към новите предизвикателства.

3.3 За да могат в пълна степен да гарантират своя положителен принос за заетостта, включително и в новия контекст на глобализацията и независимо от международната криза, засегнала индустриализираните страни, МСП трябва да могат да се развиват в условия на равнопоставеност и по отношение на:

- публикуването на пътна карта за създаване на необходимите условия и за гарантиране, че МСП ще могат в пълна степен да допринесат за създаването на заетостта;
- развитието на способностите за иновации на малките и средните предприятия и оказването на подкрепа на мрежите, индустриалните зони, услугите и технологичните паркове⁽⁹⁾;
- гаранциите за достъп до чуждестранните пазари, до финансирането и укрепването на застраховките и гаранциите за плащане в международната търговия;
- интелигентните структури за икономическа подкрепа на пазарите⁽¹⁰⁾, съгътствани от пълна реципрочност в отварянето на европейския пазар и чуждестранните пазари;
- спазването на социалните и екологичните стандарти и зачитането на интелектуална собственост;
- мерките срещу информационната асиметрия в достъпа до кредити, гарантирайки адекватно предлагане на кредит, заеми и участие в рисковия капитал;
- структурите за непрекъснато обучение, както по отношение на развитието на предприемачеството и управлението на предприятията, така и на финансирането на квалифицирана работна ръка в рамките на гъвкава сигурност, договорена със социалните партньори;
- социалния диалог на национално и европейско равнище, който да отчита спецификата на МСП, гарантирайки адекватното им представяне на равнището на ЕС, но също и диалог, който да позволява на социалните партньори да дадат адекватен отговор на последиците от кризата;
- борбата със сивата икономика и засилването на политиката на конкуренция по отношение на държавните помощи.

3.4 ЕИСК смята, че е необходимо да се рационализират и опростят административните и регулаторните задължения, свързани със създаване на предприятие, най-вече на равнището на държавите-членки, за да се гарантира, че съществуващите предприятия могат да се възползват от технологичните и търговските възможности, за да се развиват, както и че ще се създадат условия за това новите МСП да бъдат в състояние да създават нови работни места, в духа на пълното и конкретното прилагане на принципа „Мисли първо за малките“ и на „*Small Business Act*“.

3.4.1 Също така е необходимо държавите-членки да приемат статут на европейските МСП и да проучат европейското кооперативно дружество, за да го популяризират по-добре.

3.5 Трябва да се улесни процесът на интернационализация на МСП, увеличавайки предприемаческото участие в партньорства за научни изследвания, като при това се гарантира достъпът до чуждестранните пазари.

⁽⁹⁾ Вж. становище на ЕИСК относно „Европейски индустриални зони към нови мрежи на знанието“, ОВ С 255 от 14.10.2005 г., стр. 1, становище на ЕИСК относно „Ролята на технологичните паркове за преобразуване на промишлеността в новите държави-членки“, ОВ С 65 от 17.3.2006 г., стр. 51 и становище на ЕИСК относно „Индустриални промени, териториално развитие и отговорност на предприятията“, ОВ С 175 от 28.7.2009 г., стр. 63.

⁽¹⁰⁾ Вж. достъп и опростени структури от Базата данни за достъп до пазари (MADB).

3.5.1 Необходимо е тази цел да се следва и посредством стратегия, улесняваща създаването на международни мрежи на главните действащи лица на творчеството и иновациите: лица на ръководни длъжности, изследователи, членове на свободни професии, с цел да се благоприятстват синергиите и по-добрата интернационализация на свободните професии.

3.6 Също така е необходимо да се популяризира предприемаческата култура и да се засили инициативният дух и предприемачеството на жените чрез развиване на необходимите стратегически и управленчески умения и чрез подобряване на обучението.

3.6.1 Целесъобразно изглежда и въвеждането на пътна карта с шестмесечни статистически данни за икономически и социални променливи на европейските МСП.

3.7 Постоянното обучение на лицата на ръководни длъжности и на персонала трябва да позволи създаването на квалифицирани и актуално обучени човешки ресурси при стимулиране на равенството между половете. ЕИСК отправя искане на общностно, национално и регионално равнище да се предприеме приоритетно действие за борба с безработицата сред младите хора чрез увеличаване на възможностите за професионално практическо обучение, качествени работни стажове, спонсориране на завършилите висше образование (особено в областта на научните дисциплини) и чрез провеждане на кампания за насърчаване на

работата в промишлеността и манифактурните предприятия и на предприемаческата инициативност, особено от страна на жените.

3.8 ЕИСК е убеден, че трябва да се стимулира капацитетът за възприемане на иновациите: необходимо е да се укрепят мрежите от умения и познания и да се създадат индустриални зони от ново поколение, както и инфраструктури за технологичен трансфер и мобилност на човешките ресурси между промишлеността, научноизследователските центрове и университетите, включително и в рамките на Европейския институт за технологии (IET), който трябва да включи МСП.

3.9 Според Комитета подемането на авангардни секторни инициативи би трябвало да се координира по-добре от гледна точка на технологията, инвестициите, обучението и използването на потенциала на човешките ресурси.

3.10 Европейските пазари на труда ще излязат силно променени от кризата, поради което работниците и предприемачите трябва да бъдат подготвени и да разполагат с подходящи умения и подкрепа, за да се приспособят към променящата се действителност. „Кризата заличи целия постигнат в миналото напредък, поради което трябва спешно да реформираме пазарите на труда, да се уверим, че уменията отговарят на търсенето и че условията на труд благоприятстват създаването на работни места“⁽¹⁾.

Брюксел, 4 май 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ Вж. László Andor, комисар, отговарящ за заетостта, IP/10/1541 от 23 ноември 2010 г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет, специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, относно „Ролята на семейната политика в процеса на демографски промени, обмен на най-добри практики между държавите-членки“

(проучвателно становище)

(2011/C 218/02)

Главен докладчик: **г-н BUFFETAUT**

Главен съдокладчик: **г-жа OUIN**

С писмо от 15 ноември 2010 г. г-н Péter GYÖRKÖS, посланик, се обърна към Европейския икономически и социален комитет, от името на унгарското председателство и в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, с искане за изготвяне на проучвателно становище относно

„Ролята на семейната политика в процеса на демографски промени, обмен на най-добри практики между държавите-членки“.

На 7 декември 2010 г. Бюрото на Комитета възложи на специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“ да подготви работата на Комитета по този въпрос (докладчик: г-н BUFFETAUT, съдокладчик: г-жа OUIN).

Предвид неотложното естество на работата, на 471-вата си пленарна сесия, проведена на 4 и 5 май 2011 г. (заседание от 4 май 2011 г.), Европейският икономически и социален комитет реши да определи г-н Stéphane BUFFETAUT за главен докладчик и г-жа Béatrice OUIN за главен съдокладчик, и прие настоящото становище със 183 гласа „за“, 3 гласа „против“ и 8 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 В основата на семейните политики, провеждани в Европа, стоят различни концепции и съдържание, но една обща цел: подкрепа за семействата. По-общите национални и регионални политики, политиките за инвестиции и обучение, за жилищно настаняване и заетост могат да превърнат една или друга държава или на един или други регион в привлекателно място за семействата и да създадат подходяща за тях среда.

1.2 Извършеното съпоставяне на политиките е интересен подход, защото позволява да бъдат отличени добрите практики, но е безспорно, че, за да бъдат изцяло ефективни, предлагането на услуги и механизмите за подпомагане трябва да съответстват на очакванията на семействата, на родителите и бъдещите родители. Тези очаквания могат да варират от една страна в друга, в зависимост от националната култура, социалните навици и традициите. Ето защо публичните власти следва да избягват идеологемите, а да предлагат механизми, които реално дават възможност на хората да създадат семейство, а семейството да реши колко деца да има.

1.3 Въпреки че семейните политики не са от компетентността на Европейския съюз, той би могъл все пак да създава законодателни инструменти в области, които се отнасят до съвместяване на семейния и професионалния живот, в областта на равните професионални възможности между мъжете и жените, както и на закрилата и развитието на децата.

1.4 ЕС може също да играе полезна роля във връзка с информацията относно демографското положение и неговото развитие и обмена на добри практики между държавите-членки.

1.5 Днес редица инициативи и свързаното с тях финансиране се осъществяват под ръководството на Европейския съюз, а структурните фондове или Европейският социален фонд вече оказват и могат да продължат да оказват подкрепа за семейните политики.

1.6 Препоръчително би било да се интегрират по-добре всички тези инициативи и да се поставят под ръководството, или най-малко да бъдат координирани от орган, натоварен с разработване на обща политика и определяне на областите за действие и проучване. Ролята на ръководител и координатор в политически и управленски аспект би могла да бъде възложена на Европейската комисия, по-специално благодарение на Европейското сдружение за семейството, а в научен - на Eurofound.

1.7 Асоциациите, представляващи семействата, следва да бъдат приобщени към изготвянето на семейните политики или политиките, които оказват влияние върху семейството, както на равнище Европейски съюз, така и в държавите-членки.

1.8 Много политики, решението за които се взема на европейско равнище, имат пряко въздействие върху живота на семействата. Затова ЕИСК препоръчва семейният аспект да бъде включен във всички европейски политики, по-конкретно при извършване на оценки на въздействието, които вече са необходими за цялото европейско законодателство⁽¹⁾, и във всички оценки на съществуващите политики, които трябва да бъдат преразгледани.

⁽¹⁾ Становище на ЕИСК относно „Укрепване на връзките между поколенията“, ОВ C 120 от 16.05.2008 г., стр. 66, параграф 4.8.

1.9 Комитетът подкрепя твърдо идеята за превръщане на 2014 г. в Европейска година на семействата.

2. Въведение: преглед на настоящото демографско положение

2.1 Европейските семейства се намират в период на значителни промени: наблюдавано от няколко десетилетия намаляване на раждаемостта доста под прага на смяна на поколенията ⁽²⁾, увеличаване на възрастта, на която жените раждат първото си дете, увеличаване на броя на разделените семейства, на процента на самотните родители и на семействата без стабилни доходи, увеличаване продължителността на живота, увеличаване на броя на възрастните хора в състояние на зависимост, дължащо се най-вече на демографското наследство. Промените в развитието на семейната структура повдигат нови въпроси, които трябва да бъдат отчетени при разработването и координирането на семейните политики, а после и при прилагането им.

2.2 Изчезването на многобройното семейство и свиването му до семейна клетка, поради, наред с други фактори, урбанизацията и промените в начина на живот, беше съпътствано от по-индивидуалистични позиции, от появата на нови рискови социални групи и от по-често срещано социално изключване. Става въпрос за трайно безработните, за самотните родители, за бедните работещи и за децата в бедност или застрашени от бедност. За съжаление всички общества в Европа са засегнати от тези явления. Смята се, че 17 % от европейските граждани живеят в бедност и социално изключване, което, разбира се, оказва последици върху семейните политики.

2.3 Въпреки че в целия Европейския съюз коефициентът на плодовитост е под прага на смяна на поколенията, различията се явяват както по отношение на демографското положение на държавите-членки, на различните им региони, така и по отношение на политиките в подкрепа на семейството. Следва да се отбележи също, че в рамките на самите държави-членки демографската гъстота е много различна, като някои региони са много населени, а други обезлюдени, което поставя въпроса за териториалното устройство и за запазването на обществените услуги, включително тези, предназначени за семействата. Девизът на Европейския съюз „обединен в многообразието“ е изцяло приложим в случая. Застаряването на европейското население, т.е. увеличаването на дела на възрастните хора, се обяснява несъмнено в положителен аспект – увеличаване на продължителността на живота и на живота в добро здраве на възрастните хора. Но втората причина за това е с отрицателен знак: значителен спад на раждаемостта, което прави невъзможна смяната на поколенията.

2.4 Нито една държава-членка не е достигнала прага на смяната на поколенията ⁽³⁾, въпреки че две държави – Франция и Ирландия – са доста близо. Раждаемостта в САЩ почти покрива този праг, докато европейската е по-ниска от тези стойности с приблизително една четвърт.

⁽²⁾ Това, което специалистите по демография наричат „демографска зима“.

⁽³⁾ Този праг в Европейския съюз е 2,1 броя раждания на жена. Броят раждания 0,1 на жена се обяснява с това, че трябва да се компенсират последиците от значително по-големия брой родени момчета и от това, че някои момичета ще починат пред да достигнат детеродна възраст.

2.5 Вътре в общата картина се наблюдават големи контрасти. Осемнадесет държави-членки имат положителен естествен прираст, тоест ражданията са повече от смъртните случаи, докато девет имат отрицателен естествен прираст, тоест броят на смъртните случаи е по-висок от този на ражданията (по възходящ ред: Португалия, Естония, Италия, Латвия, Литва, Унгария, Румъния, България, Германия).

2.6 Обръщането на тенденцията зависи основно от чувствително подобряване на тоталния коефициент на плодовитост (*total fertility rate*). Миграционните потоци също оказват влияние, но не са достатъчни за решаване на проблема, тъй като имигрантите не се установяват задължително там, където коефициентът на плодовитост е по-нисък, а и също остаряват. Освен това имиграцията включва провеждането на активни политики за интеграция с цел избягване на трудности при съжителството между общности, като в приемните страни със слаб демографски динамизъм тези трудности са още по-осезаеми.

3. Въздействието на кризата върху семействата

3.1 Икономическата криза доведе до редица последици, които повлияха отрицателно върху условията на живот на определени семейства и затрудниха задоволяването на нуждите от подпомагане. Икономическото положение засегна на първо място заетостта и доходите на редица домакинства.

3.2 Тази криза и нестабилното състояние на публичните финанси в редица държави-членки могат да накарат правителствата да изменят или забавят въвеждането на някои разпоредби на семейните политики.

3.3 Повечето вътрешни политики на държавите засягат пряко семействата или оказват въздействие върху тях. Това се отнася до политиките за борба с изключването, политиките в областта на професионалното обучение, на жилищното настаняване, на обществения транспорт, на енергетика, на социалното подпомагане, на образованието, на заетостта и т.н. Това показва необходимостта от секторно проследяване на тези политики в светлината на въздействието им върху семействата (*family mainstreaming*) ⁽⁴⁾.

4. Различни видове политики, насочени към семействата

4.1 Цялостната семейна политика включва данъчни мерки и семейни надбавки, действия за насърчаване на равните професионални възможности на мъжете и жените, услуги за настаняване и грижи за децата и лицата в зависимо положение, семейни права в пенсионно-осигурителните системи и възможността за съвместяване на семейния и професионалния живот: родителски отпуск, непълнен работен ден. В целия Европейския съюз съществуват такива политики, въпреки че държавите-членки поставят акцент върху един или друг аспект или пък политиките са разработени по-скоро като социални, отколкото като семейни. Това многообразие не е изненадващо, защото традициите, потребностите, социалният и дори философският подход се различават от една страна в друга, както впрочем и очакванията на семействата.

⁽⁴⁾ Становище на ЕИСК относно „Укрепване на връзките между поколенията“, ОВ С 120 от 16.05.2008 г., стр. 66, параграф 4.8.

4.2 Основанията зад тези политики също варират: понякога са от морален и граждански характер, в други случаи по-скоро от икономически или политически, или дори за насърчване на раждаемостта. Независимо от основанията духовното, здравното и образователното благоденствие на децата е основополагащ елемент в семейната политика наред с грижата да се даде възможност на родителите да отглеждат колкото деца искат и да съвместяват семейните си отговорности и професионалния и обществен живот.

4.3 В скандинавските страни е отделено специално внимание на равенството между бащите и майките както по отношение на професионалния им живот, така и в изпълнението на семейните задачи и още от 70-те години се прилагат социално насочени политики и политики за професионално обучение, позволяващи по-ефективно съвместяване на професионалния и на семейния живот, както и улесняващи връщането на работа след родителски отпуск. В основата на тези политики в Швеция са направените значителни реформи в областта на родителските отпуски, на обществените услуги, насочени към децата в ранна възраст, специалното данъчно облагане за семействата (премахване на съвместното облагане след 1971 г.) и семейно законодателство. Прилаганата семейна политика включва три направления: директно подпомагане на семействата, помощ за работещите родители под формата на платен отпуск за отглеждане на дете и поделение на правата на платен отпуск за отглеждане на дете между бащата и майката. Резултатът от това е висока степен на заетост сред жените, по-активно участие на бащите в отглеждането на децата в ранна възраст, по-висок коефициент на плодовитост от средния за Европейския съюз и намаляване на бедността сред децата. Във Финландия през 1988 г. е въведена надбавка за отглеждане на децата вкъщи; през 1998 г. в Норвегия е създадена подобна надбавка, с която се признава трудът и се предоставят средства на родителите, които отглеждат децата си на пълен „работен“ ден.

4.4 В Нидерландия се акцентира върху развитие на системата на работата на непълен работен ден, което дава възможност да се отдели повече време на отглеждането на децата. Възможността за работа на непълен работен ден се използва повече откъдето и да било другаде от бащите. Въпреки това, ако 73,2 % от мъжете работят на пълен работен ден, при жените този процент е само 45,9 %. Деветнайсет процента от бащите използват възможността си да работят на непълен ден с цел да отглеждат на деца, което е много повече в сравнение с останалата част на Европа, като при майките този процент достига 41 %. Тази законова възможност може да се използва до осемгодишна възраст на детето и е придружена от данъчно облекчение в размер на 704 евро месечно. Отпускът е равен на 26 пъти броя часове седмична работа, полага се на дете и е с натрупване. Поради тази причина услугите за отглеждане на дете могат да се използват на непълен ден.

4.5 Във Франция семейната политика е с традиции и се характеризира с голяма стабилност и последователност, независимо от управляващото политическо мнозинство, и с комбинация от финансови надбавки, справедлив данъчен режим за семействата, разпоредби в областта на пенсионните схеми, трудовото право, даващи възможност за специални платени отпуски, услуги за отглеждане на деца от 0-3 години и безплатна детска градина след тригодишна възраст. Значимостта ѝ се определя и от това, че тя се прилага както от държавата, така и от департаментите и градовете, независимо

от политическите тенденции. Департаментите и градовете допълват националната политика чрез редица семейни политики на местно равнище, насочени към системите за отглеждане или подпомагане на семействата. Целта на семейните надбавки е да компенсират разходите, поемани от семейството за всяко дете, и да поощряват многодетните семейства. Съгласно принципа за универсалност те не са обвързани с условия за доходите. Те са предназначени за детето и това е, което отличава една семейна от една социална политика. В резултат на това Франция е една от европейските страни с най-висок процент на заетост сред жените и най-висок коефициент на плодовитост. Въпросът със свободния избор относно начина на отглеждане е съществен във френската семейна политика, но за да има свободен избор, трябва преди всичко да има възможност за избор, т.е. достатъчно предлагане на системи за отглеждане на децата.

4.6 В Обединеното кралство политиките са ефективно насочени повече към борбата с бедността на семействата и децата и по принцип е прието, че държавата не следва да се меси в индивидуалния избор на живот. Тези политики се вписват в контекст, в който гъвкавостта на пазара на труда позволява на майките лесно да намерят отново работа и да се отговори на много разнообразните очаквания на семействата. Коефициентът на плодовитост сред жените, отдадени в по-голяма степен на семейния живот, е приблизително два пъти по-висок от този на жените, участващи активно в професионалния живот.

4.7 Германия, която се намира в критично демографско положение, лансира от няколко години амбициозна политика, която да даде възможност за съвместяване на професионалния и семейния живот в практически, но също и в духовен аспект, защото не беше добре прието да се работи, докато се гледат деца. Бяха въведени по-разработени системи за гледане на деца, с по-адаптирано работно време, както и четиринадесетмесечен отпуск за отглеждане на дете, платен в размер на две трети от заплатата. Тези мерки бяха съпътствани от специални помощи, насочени към борбата с бедността сред децата, осигурявайки допълнителни доходи.

4.8 Във всички случаи проведените проучвания показват ясно, че високият процент на заетост сред жените често се придружава от висок или относително висок коефициент на плодовитост, когато са налице възможности за съвместяване на професионалния и на семейния живот. Сякаш след периода на демографски преход, който се характеризира със спад на броя на децата на жена, когато процентите на смъртност – детска, детско-юношеска и родилна – са значително понижени и е налице здравна култура, както и възможността да се избира моментът на ражданията, следпреходният период се характеризира с професионална активност на двамата родители извън дома. При все това процентът на заетост на пълен работен ден при бащите продължава да бъде по-висок от този при майките, особено когато достъпът до услуги и платен отпуск за отглеждане на дете са недостатъчни.

5. Различни сценарии

5.1 Предвид настоящото демографско положение на Европейския съюз е изключително важно да бъде определено въздействието на провежданите политики върху равнищата на плодовитост. Възможни са редица сценарии с оглед на демографското развитие.

5.2 При първия сценарий се предвижда развитие, което съответства на наблюдаваните в настоящия момент тенденции. Европейският съюз запазва положението, в което коефициентът на плодовитост е под прага на смяна на поколенията и което се различава от една държава-членка спрямо друга, като се наблюдава леко увеличение на населението, поради инерцията, характерна за демографската логика. При все това увеличението ще се стопи в резултат на по-високата продължителност на живот на възрастните хора и положителния миграционен баланс. При тази хипотеза ЕС ще е изправен пред ситуация на силно застаряване на населението, въпреки приноса на миграцията, („структурен“ ефект), сериозно нарастване на броя на възрастните хора, наричано „увеличаването на населението в напреднала възраст“ („тенденция“) и възможно намаляване на активното население, въпреки вероятното увеличаване на пенсионната възраст. В приблизително половината от страните на ЕС ще се наблюдава намаляване на населението.

5.3 Това положение ще задълбочи демографските неравенства между държавите-членки и ще постави под въпрос сближаването в Европейския съюз, тъй като прилаганите политики и исканията на населението в различните страни ще бъдат много различни заради демографските им особености.

5.4 При сценария „катастрофа“ демографската зима ще се задълбочава, броят на ражданията ще е значително по-малък от този на смъртните случаи! При тази хипотеза ще се натрупат много сериозно застаряване заради много ниска раждаемост, наполовина под прага на обикновената смяна на поколенията, равнище на плодовитост, което вече може да бъде констатирано в някои региони на Европейския съюз, и може би застаряване, дължащо се на увеличената продължителност на живота над 65 г. Това много застаряло общество може би няма да има средствата, за да осигури финансирането на доходите и необходимите здравни грижи на възрастните хора.

5.5 Тези два елемента от сценария „катастрофа“ биха довели до емиграция на младите специалисти, които ще предпочетат да напуснат застаряващия Европейския съюз в полза на по-предприемчиви страни и, тъй като имиграцията показва тенденция към намаляване, Европа ще става все по-малко привлекателна, защото няма да бъде достатъчно динамична, ще бъде по-бедна и изправена пред големи трудности, свързани с бюджета и баланса на социалните фондове.

5.6 Резултат от подобно развитие на ситуацията е, че Европейският съюз ще представлява една много небалансирана възрастова пирамида, в която преобладават възрастните хора, а активното население е силно намаляващо и много застаряващо.

5.7 И накрая един по-весел сценарий, при който се наблюдава демографско обновление, тоест „демографска пролет“. При тази хипотеза коефициентът на плодовитост се покачва и се доближава до коефициента на обикновена смяна на поколенията. Увеличеният брой раждания стимулира редица икономически сектори. След това активното население, което е намалявало, започва отново да нараства и преминава в следващото поколение. Този демографски динамизъм се изразява в икономически динамизъм, което допринася за финансиране на системите за социална защита. Европейският съюз отново става

привлекателен за собствените си граждани, които вече не са изкушавани да емигрират, както и за по-добре образовани имигранти.

5.8 Разбира се, тези сценарии не са прогнози, а обикновени хипотези, които дават възможност за разработване на адаптирани политики, за оздравяване на настоящото положение и избягване на най-лошото.

6. Политиките в подкрепа на семейството обясняват ли различията по отношение на раждаемостта?

6.1 Всички държави-членки провеждат пакет от политики, които заедно формират семейна политика, независимо дали се нарича така или не⁽⁵⁾. С водените политики се преследват различни цели:

- намаляване на бедността и запазване равнището на доходите на семействата;
- подпомагане на децата в ранна възраст и развитието на детето;
- насърчаване на съчетаването на професионалния и семейния живот;
- отговор на изискването за равенство между половете;
- предоставяне на възможност за родителите или бъдещите родители да имат толкова деца колкото желаят и когато го желаят, като по този начин се увеличава процентът на раждаемост.

6.2 Ако целта е да се подредят страните според провежданите политики и да определят категории, би могло да се каже, че съществуват:

- страни със слаба семейна политика и с процент на раждаемост под средния за Европа;
- страни с неадаптирана към потребностите на семействата семейна политика и с процент на раждаемост под средния за Европа;
- страни, в които усилията по отношение на семействата спрямо БВП са по-малки или равни на средните в ЕС, но където, въпреки това раждаемостта е по-висока от средната;
- страни със силна семейна политика и раждаемост над средната за Европейския съюз⁽⁶⁾.

Видно е, че водените политики оказват въздействие върху раждаемостта, която варира в зависимост от факторите в основата на тези политики.

⁽⁵⁾ Становище на ЕИСК относно „Семейство и демографско развитие“, ОВ С 161 от 13.07.07, стр. 66, параграф 7.

⁽⁶⁾ „Съобщение до групата за размисъл относно бъдещето на Европейския съюз (председателствана от г-н Felipe Gonzales)“ – Gérard-François Dumont, „UE Prospective démographique“ (ЕС демографско проучване) – <http://www.diploweb.com/UE-Prospective-demographique.html>.

6.3 Съпоставянето на семейните политики е интересен подход, защото позволява да бъдат отличени добрите практики, но е безспорно, че за да бъдат изцяло ефективни, предлагането на услуги и механизмите за подпомагане, по-специално финансови и/или данъчни, трябва да съответстват на очакванията на семействата, на родителите и бъдещите родители. Тези очаквания могат да варират от една страна в друга, в зависимост от националната култура, социалните навици и традициите. Ето защо публичните власти следва да избягват идеологемите, а да предлагат механизми, които реално дават възможност на хората да създадат семейство, а семейството да реши колко деца да има. Тези механизми трябва да бъдат адаптирани и към различния вид населеност на териториите. На базата на тези констатации и въз основа на различията е възможно да се разработи система за информация и обмен на най-добри практики. Истината е, че намесата на публичните власти е напълно оправдана, защото семейството, в което се създава човешкият капитал⁽⁷⁾, е фундаментът на всяка обществена структура. По време на кризата стана ясно, че семейството често е изпълнявало ролята на социален буфер.

7. Ключови фактори за успеха на политиките в областта на семейството

7.1 Въпреки че политиките в подкрепата на семейството са различни, успехът им се дължи на няколко общи елемента:

— въвеждането на мерки, които позволяват съчетаване на професионалния и на семейния живот (качествени структури за отглеждане на децата, по-специално обществени структури за отглеждане на малки деца, мерки за подкрепа на семействата, които приемат и се грижат за лица в зависимо състояние, гъвкавост в организацията на работата, специални отпуски), като се знае, че тези разпоредби трябва да бъдат съобразени с националните условия и да отговарят на очакванията на бащите и майките, както и на потребностите и емоционалното, психологическото и физическото развитие на детето;

— предотвратяване и борба с бедността сред семействата;

— последователност и устойчивост на провежданите политики, независимо от политическите партии на власт, и универсалност на политиките. Те се ръководят от интереса на детето, независимо от доходите на семейството. Непрекъснатият характер на тези политики е фактор от изключително значение, защото семеен проект се изгражда в дългосрочен план. Адаптираната и трайна семейна политика е фактор за устойчиво развитие;

— признаване на семейството и на неговата роля, както и на семейния успех. В съвременното общество успехът се възприема най-вече като индивидуален и професионален, съществуват обаче други форми на личен успех, тоест, насочени към другите и общото благо, сред които семейният успех, асоциативният или културният успех, на

които следва да бъде отделено повече внимание, по-специално в средствата за масова комуникация⁽⁸⁾ и националните образователни системи;

— отчитане на специалното положение на многодетните семейства.

7.2 Редом до семейната политика *stricto sensu*, две политики се очертават като много важни: политиката за заетостта и политиката за жилищното настаняване⁽⁹⁾. Без работа и без жилище е трудно да се ангажираш в изграждането на семеен проект. За създаването на семейство трябва да е налице поне минимум доверие в бъдещето. Високата безработица сред младите хора или несигурните трудови договори могат да имат важни последици върху смяната на поколенията, защото, ако за отглеждането на децата е необходимо дълго време, подходящата възраст за раждане на дете е кратка. Причина поради която следва да бъде отделено внимание на положението на студентите и младите хора, които са родители или имат желание да станат родители.

7.3 Когато семейните политики се изпълняват в продължителен период и отговарят реално на очакванията на семействата, те имат благоприятни последици върху развитието на децата и родителите, хармонията в обществения живот и връщането към по-висок коефициент на плодовитост.

7.4 В скорошно допитване, проведено от Световното движение на майките сред 11 000 майки, се посочват много ясно техните искания, а именно:

— на първо място съвместяването на работата със семейния живот;

— второ, признаването от страна на обществото на важността на ролята им на майки;

— трето, необходимостта от повече време за грижи за децата.

7.5 Провеждането на подобно допитване сред бащите би било интересно, защото трите приоритета, които се очертават, могат да се отнасят и за тях и по-конкретно признаването на тяхната роля, което може само да ги ангажира да участват повече в семейния живот⁽¹⁰⁾. В тази връзка последните предложения за насърчаване на бащите да ползват родителски отпуск, дори да стане задължителен и платен отпусък по бащинство, са интересни, защото са част от необходимото осъвременяване на концепцията за бащинството, както и на отговорността на бащите в случай на развод. От тази гледна точка би било полезно да се обобщят най-добрите практики на предприятията, които създават организация на работа адаптирана към родителските отговорности. Социалната отговорност на предприятията обхваща и мерките, насочени към постигане на добър баланс между работата и семейния живот. Именно в рамките на предприятието те се прилагат конкретно. Интересна би била

(7) Становище на ЕИСК относно „Семейство и демографско развитие“, ОВ С 161 от 13.07.2007 г., стр. 66, параграф 6.4 и становище относно „Укрепване на връзките между поколенията“, ОВ С 120 от 16.05.2008 г., стр. 66, параграф 3.11.

(8) Становище на ЕИСК относно „Семейство и демографско развитие“, ОВ С 161 от 13.07.2007 г., стр. 66, параграф 8.15 и становище относно „Укрепване на връзките между поколенията“, ОВ С 120 от 16.05.2008 г., стр. 66, параграф 3.13.

(9) Становище на ЕИСК относно „Семейство и демографско развитие“, ОВ С 161 от 13.07.07, стр. 66, параграф 4.6.

(10) Становище на ЕИСК относно „Семейство и демографско развитие“, ОВ С 161 от 13.07.07, стр. 66, параграф 8.11.

идеята да се въведе отличие за предприятията „приятели“ на семействата, както е случаят в Испания, където инициативата се провежда с подкрепата на Министерство на здравеопазването и социалната дейност⁽¹¹⁾.

7.6 В предходно становище⁽¹²⁾ Комитетът беше предложил „предприемането на инициативи, които да позволяват бабите и дядовците и други близки членове на семейството да се грижат за децата, ако работещите родители също желаят това и то е в интерес на детето“. В тази връзка следва да припомним, че ЕИСК вече е възприел принципа, съгласно който „всеки трябва да може (...) да разполага с достатъчно на брой години кредит „време“ за своите семейни (...) дейности (...). Би трябвало да се направи възможен изборът за по-късно пенсиониране, в случай че лицето предпочита да вземе години кредит „време“ (финансирано като при пенсиониране) по време на активния си живот“⁽¹³⁾. По този начин, ако работата навън бъде частично или временно прекъсната, доходът няма да пострада извънредно много. Следва да се направи точна икономическа сметка, по-конкретно, за да се определят икономите, направени в областта на колективните системи за отглеждане на деца, за да може времето, отделено за отглеждане на децата, да бъде взето предвид при изчисляване на размера на пенсиите. Важно е също така да се гарантират правата на бабите и дядовците спрямо техните внуци.

7.7 Провеждането на проучвания относно стремежите на младите хора, относно промените, свързани с по-голямата мобилност на семействата, относно връзката между достъпа на младите хора до жилища и решението да създадат семейство или въздействието на нови форми на семейства върху раждаемостта би позволило изготвянето на семейни политики, съответстващи на потребностите. Подобни проучвания са полезни, тъй като дават възможност да бъдат определени очакванията на семействата, което е един от ключовите елементи на водените политики.

8. Каква може да бъде ролята на Европейския съюз?

8.1 Семейните политики не са от компетентността на Европейския съюз. Впрочем съгласно член 9 от Хартата за основните права семейното право се урежда от националното законодателство. Въпреки това, ЕС може да създава законодателни инструменти в области, които се отнасят до съвместяване на семейния и професионалния живот, както и социалните партньори да договарят споразумения, които да стават директиви. Свидетели на това бяхме с родителския отпуск и при обсъждането на продължителността на отпуска по майчинство. ЕС може също да създава законодателство в областта на равните професионални възможности между мъжете и жените, една от съставните части на всяка семейна политика, както и в областта на закрилата и развитието на децата, въз основа на неотдавнашната програма на Европейската комисия относно правата на децата⁽¹⁴⁾.

⁽¹¹⁾ http://www.en.aenor.es/aenor/certificacion/resp_social/resp_efr.asp.

⁽¹²⁾ Становище на ЕИСК относно „Насърчаване подобряването на безопасността и здравето по време на работа на бременни работнички и на работнички ролки или кърмачки“, ОВ С 277/102 от 17.11.2009 г., параграф 1.12

⁽¹³⁾ Становище на ЕИСК относно „Равенство между половете, икономически растеж и равнище на заетост“, ОВ С 318/15 от 23.12.2009 г., параграф 4.2.6.2.

⁽¹⁴⁾ COM(2011)60 окончателен.

8.2 Стратегията „Европа 2020“ поставя цел за заетост за мъжете и жените, която не може да бъде постигната, освен ако не бъде съчетана със семейна политика, даваща възможност на мъжете и жените да отглеждат колкото деца желаят, като същевременно работят, както не е случаят днес в повечето страни на Европейския съюз.

8.3 Европейският съюз може също да играе полезна роля във връзка с информацията относно демографското положение и развитие във всякакъв географски мащаб, оценката на политиките в подкрепа на семействата, независимо дали се отнася за държавни политики или за семейни политики, прилагани от местните власти, и обмена на добри практики между държавите-членки.

8.4 Европейското сдружение за семейството, лансирано по време на последното германско председателство, предвиждаше създаването на обсерватория, която така и не беше реализирана.

8.5 Днес редица инициативи и свързаното с тях финансиране се осъществяват под ръководството на Европейския съюз:

- групата на експертите по демографските въпроси;
- европейския форум за демографията;
- работните групи за най-добри практики;
- мрежата за семейните политики;
- интернет портала на Европейското сдружение за семейството;
- регионални семинари.

Общото финансиране на тези дейности възлиза на приблизително 500 000 евро, към което се добавя изследователският проект FAMILY PLATFORM, който е към края си, други изследователски проекти, които, занимавайки се с демографски въпроси, разглеждат и въпроси, свързани със семейството, и базата данни на ОИСП за семейството.

8.6 Препоръчително би било да се интегрират по-добре всички тези инициативи и да се поставят под ръководството, или най-малко да бъдат координирани от орган, натоварен с разработване на обща политика и определяне на областите за действие и проучване. Тъй като моментът не е подходящ за създаването на нови независими органи в Европейския съюз, ролята на ръководител и координатор в политически и управленски аспект би могла да бъде възложена на Европейската комисия, чрез Европейското сдружение за семейството, а от научен - на Eurofound, която като трестранна агенция на Европейския съюз, би била напълно подходяща за целта. Истинска база данни би могла да бъде предоставена на разположение на държавите-членки благодарение на добрата координация на всички инициативи вече предприети в Европейския съюз. Освен това Европейското сдружение за семейството следва да

развие контакти и сътрудничество със структурите и дейностите от отворения метод на социална координация, по който в момента се провежда обсъждане между Европейската комисия и заинтересованите страни.

8.7 Европейският социален фонд и Фондът за регионално развитие вече дадоха своя принос за прилагането на мерките от областта на семейните политики в някои държави-членки. Следва да се помисли как да се развие този вид участие. Семейната политика трябва също така да бъде част от платформата за борба с бедността.

8.8 В същия дух следва да се предвиди в програмата за научни изследвания⁽¹⁵⁾ и иновации финансиране за демографски изследвания и проучвания, но и за социологията, антропологията и философията, които също разглеждат въпроси, свързани със семейството. Следва също така да се извършват проучвания за ефективността и въздействието на политиките, прилагани в подкрепа на семействата. Във връзка с това е препоръчително активността на FAMILY PLATFORM да не спира, а дори напротив - да се превърне в постоянна, каквото е желанието на всички заинтересовани страни и сдружения, ангажирани в областта на семейството.

8.9 Асоциациите, представляващи семействата, следва да бъдат по-ефективно приобщени към изготвянето на семейните политики или политиките, които оказват влияние върху семейството, както на равнище Европейски съюз, така и в държавите-членки.

8.10 Всички европейци са били или са членове на дадено семейство, независимо от съдбата или историята на това семейство и независимо от общата тенденция на семействата през последните десетилетия. Никой не се ражда във вакуум и всички проучвания на мнението показват, че семейните ценности са все още сред онези, които са начелов списъка с основните ценности за европейските граждани. Много от политиките, за които решенията се вземат на европейско равнище, имат пряко отражение върху живота на семействата (свободно движение на хора, заетост и социална защита, опазването на околната среда и

защита на потребителите, определяне на ДДС върху стоките за най-ранна детска възраст⁽¹⁶⁾, медийна политика или образователни програми или културни или социални програми).

8.11 Затова ЕИСК препоръчва семейният аспект да бъде включен във всички европейски политики, по-конкретно при извършване на оценки на въздействието, които вече са необходими за цялото европейското законодателство⁽¹⁷⁾, и включен във всички оценки на съществуващите политики в перспективата на тяхното преразглеждане. В Испания формирането на цената на водата предвиждаше цена за кубически метър, която да нараства при по-високо потребление, с цел намаляване използването на този ценен ресурс. Този механизъм обаче се оказва много неизгоден за многодетните семейства, тъй като петчленно семейство консумира „механично“ повече вода от един неженен или от домакинство без деца. В резултат на подаден иск, тази система на ценообразуване беше изоставена⁽¹⁸⁾. Затова би било препоръчително на европейско равнище да се провежда систематично анализ на въздействието на законодателството върху живота на семействата, за да се избегнат възможни порочни неблагоприятни последици за семействата.

8.12 Освен това следва да се подчертае значението на обвързаността на регионалните политики, политиките за инвестиции и обучение, за жилищно настаняване и заетост за превръщането на една или друга държава или на един или други регион в привлекателно място за семействата и младите хора, дори извън семейните политики *stricto sensu* и възможността да допринесат за постигане на общ демографски динамизъм.

8.13 Комитетът подкрепя твърдо идеята за превръщане на 2014 г. в Европейска година на семействата и честване на двадесетата годишнина на Международната година на семейството на ООН. Бъдещето на обществата е в бъдещите поколения, а те се раждат в семействата. В заключение следва да се подчертае, че съществува определящ фактор при вземане на решението за създаване на семейство: надеждата за по-добро бъдеще. Правителствата са отговорни за надеждата на народите, които управляват. Това е величието и тежестта на тяхната мисия.

Брюксел, 4 май 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽¹⁵⁾ Становище на ЕИСК относно „Семейство и демографско развитие“, ОВ С 161 от 13.07.07, стр. 66, параграф 4.5.

⁽¹⁶⁾ В тази връзка Комитетът е застъпил позицията за намаляване на ДДС, по-конкретно за памперсите за бебета. Становище на ЕИСК относно „Укрепване на връзките между поколенията“, ОВ С 120 от 16.05.2008 г., стр. 66, параграф 4.7.

⁽¹⁷⁾ Становище на ЕИСК относно „Укрепване на връзките между поколенията“, ОВ С 120 от 16.05.2008 г., стр. 66, параграф 4.8.

⁽¹⁸⁾ <http://sentencias.juridicas.com/docs/00285332.html>.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Оценки на въздействието върху устойчивостта (ОВУ) и търговска политика на Европейския съюз“

(2011/С 218/03)

Докладчик: г-жа Evelyne PICHENOT

На 22 април 2010 г. Европейската комисия, реши, в съответствие с член 262 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Оценки на въздействието върху устойчивостта (ОВУ) и търговска политика на Европейския съюз“.

Специализирана секция „Външни отношения“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 7 април 2011 г.

На 471-ата си пленарна сесия, проведена на 4 и 5 май 2011 г. (заседание от 5 май 2011 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 161 гласа „за“, 3 гласа „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

За да се подобри ефективността на оценките на въздействието върху устойчивостта (ОВУ), свързани с търговската политика на ЕС, ЕИСК препоръчва на Комисията преразглеждане на механизма, отговарящо в по-голяма степен на проблемите, които будят загриженост сред гражданското общество и на контекста на глобализация. ЕИСК предлага инструментът ОВУ да се преработи, като бъде интегриран в свързан цикъл на оценяване.

1.1 За тази цел ЕИСК счита, че е от съществено значение отсега нататък всяко търговско споразумение да включва механизъм за проследяване с участието на гражданското общество – единствена гаранция за контрол на поетите задължения и за бдителност по отношение на рисковете и възможностите на отварянето на търговията към устойчивото развитие. Този механизъм е от съществено значение за предложения динамичен подход и ще позволи в определени срокове да се преоценяват рисковете и възможностите, установени при първоначалната оценка.

1.2 За да се съгласува механизмът с целите на устойчивото развитие, ЕИСК препоръчва оценките на въздействието върху устойчивостта:

- да бъдат интегрирани в предварителна, текуща и последваща оценка;
- да бъдат съчетавани с предварителната оценка преди мандата за преговори и провеждани своевременно;
- да дават приоритет на откриването на социалните и екологичните рискове, в допълнение към икономическата оценка, която на практика служи предимно за обясняване на желанието на ЕС да се сключва търговско споразумение;
- вместо на измерването на сумарните ефекти от либерализацията върху всеки един от стълбовете на устойчивото развитие, да отдават предпочитание на по-конкретна и

подробна оценка на секторите или домакинствата, особено при икономиките с висок процент неформална дейност;

- да се превърнат в ориентир в обществения дебат в Европейския парламент относно анализа на последствията;
- да включат другите политики на Европейския съюз в съпътстващите мерки.

1.3 За да се повиши релевантността на предоставяната информация, ЕИСК препоръчва за корекция на ОВУ следното:

- коригиране на баланса между трите стълба;
- консултантите трябва да ползват широка гама налични методи, по-специално качествени, с цел отчитане на икономическите аспекти на съответното търговско споразумение;
- трябва да се разработят екологични подходи (анализ на жизнения цикъл, въглероден отпечатък, измерване на екосистемните услуги);
- екипът от консултанти, които отговарят за оценката, би трябвало да се стреми системно да включва експерти от държавата партньорка по съответното търговско споразумение;
- социалните партньори, специалистите по въпросите на околната среда и представителите на бизнес средите трябва да бъдат търсени за преки и задълбочени дискусии;
- отчитане на въздействието върху равенството между половете;
- анализът на условията за упражняване на юридическите и здравните професии, и по-специално независимостта и гарантирането на физическата неприкосновеност на техните представители, трябва да бъде част от ОВУ.

1.4 За да се обнови процесът на участие, ЕИСК препоръчва:

- оценката да бъде достъпна на всички етапи за всички заинтересовани страни и държавите партньорки и да бъде придружена от кратък доклад;
- допитването да бъде съобразено с отделните фази на цикъла, отворено за всички заинтересовани страни от гражданското общество и подходящо финансирано;
- ЕИСК да може да участва на по-ранен етап в ОВУ чрез становище относно избора на показателите, определянето на организациите на гражданското общество, с които следва да бъдат проведени консултации, и да предложи ред и условия за допитване;
- ЕИСК да бъде сезиран за становище относно „анализа на последиците“, представен пред Европейския парламент и Съвета;
- ЕИСК да бъде признат за важен партньор за организирането на допитванията и проследяването съвместно с гражданското общество от държавите партньорки, съгласувано с делегациите на ЕС;
- ЕИСК да действа като посредник, така че допитването до гражданското общество в рамките на оценката на въздействието да бъде свързано с бъдещото създаване на механизмите за проследяване, определени в споразуменията;
- механизмът за последваща оценка да отчита междинните доклади на комитета за наблюдение.

2. Оценките на въздействието върху устойчивостта: необходим инструмент, който обаче трябва да се преразгледа из основи

2.1 В съобщението си „Търговия, растеж и световни дела“⁽¹⁾ Европейската комисия уточнява, че иска да активизира допитването до заинтересованите страни и гражданското общество с цел по-добро измерване на въздействието на търговските политики върху устойчивостта. Осъзнавайки водещата роля, която ГД „Търговия“ играе чрез въвеждането на оценката на въздействието върху устойчивостта (ОВУ), ЕИСК изразява задоволство от факта, че Комисията подновява дебата с цел анализиране на постигнатите с помощта на този метод резултати, но и с цел преодоляване на неговите ограничения или недостатъци. В настоящото проучвателно становище ЕИСК се съсредоточава върху предложения за подобряване на ефективността на механизма и за изясняване на неговите цели. Целта му е да се отговори на въпроса за обществено-политическите ползи от оценките на въздействието върху устойчивостта.

2.2 С влизането в сила на Договора от Лисабон Европейският парламент увеличи своите правомощия и се оказа равнопоставен със Съвета на ЕС в областта на търговската политика. Заинтересованите страни, по-специално от чувствителните сектори, имаха възможност да се уверят в значимостта на тази нова власт, упражнявана от депутатите, при първата ратификация след

влизането в сила на Договора (тази на споразумението с Южна Корея през март 2011 г.). Необходимо е следователно предишната формула за диалог с гражданското общество да се приведе в съответствие с тази институционална промяна.

2.3 ЕИСК отбелязва с голям интерес промените в механизма, въведени чрез неотдавна публикуваното горепосочено съобщение на Комисията. Остават оценките на въздействието върху устойчивостта (ОВУ), свързани с допитването до гражданското общество и придружени от официален ангажимент да бъдат извършвани по време на преговорите и поуките от тях да бъдат открити в „документ за позициониране“. Към ова се добавя и нова фаза: Комисията обяви, че за да се наблюдава въздействието на търговските споразумения, ще бъде извършвана и последваща оценка. Накрая се появява и един ключов етап в политическия дебат, след преговорите и преди подписването на споразумението, при който Комисията прави „анализ на последиците“, който ще бъде изпратен до Европейския парламент и до Съвета. ОВУ не могат повече да се схващат като обикновен инструмент, ограничен до етапа на преговорите – те обхващат целия цикъл на разработване, прилагане и проследяване на политиките. Това придава актуалност и по-широк обхват на съдържащите се в настоящото становище предложения за преразглеждане на механизма.

2.4 При липса на положителен резултат на многостранно равнище, именно двустранните и регионалните споразумения за свободна търговия (ССТ), чрез използването на по-гъвкав цикъл на оценка (например предварителна и последваща) и чрез своето съдържание (главите за устойчивото развитие, съдържащи екологични и социални ангажименти), включват все повече елементи, свързани с „по-устойчиво“ управление на световната търговия.

2.5 Между ГД „Търговия“ и гражданското общество вече съществува структуриран диалог⁽²⁾, който се извършва под формата на брифинги и обмен на различни етапи от търговските преговори. Той е израз на задължението при разработването на оценките на въздействието върху устойчивостта консултантите да се допитват до организациите на гражданското общество в ЕС и в държавите партньорки. Става дума за широкомащабно експериментирание на граждански диалог, в който ЕИСК желае да вземе по-широко участие.

2.6 На сегашния етап от развитие или възобновяване на двустранните или регионалните търговски преговори тази формула на информиране/допитване поражда надежди, но и критики⁽³⁾. При самите ОВУ, поради широкото използване на модели на математическа симулация, като например модели за изчисляване общ баланс, предназначени за оценка на ефективността на макроикономическите политики, а не на тяхното екологично и социално въздействие, има тенденция да се отдава голямо значение на икономическата оценка. Резултатите от моделирането, представени в ОВУ, често са интуитивни и нямат голяма информационна стойност за преговарящите или за заинтересованите страни, тъй като за тях не се констатира

⁽¹⁾ COM(2010) 612 от 9.11.2010 г.

⁽²⁾ Доклад за дейността на ГД „Търговия“ през 2010 г. относно диалога с гражданското общество http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/february/tradoc_145785.pdf.

⁽³⁾ Окончателен доклад за 2010 г. относно общественото допитване по новата търговска политика на Европейския съюз http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/september/tradoc_146556.pdf.

значително или достатъчно целенасочено въздействие. Затруднена от липсата или от недостига на надеждни статистически данни в неформалния сектор, ОВУ не отчита в достатъчна степен евентуалните отражения върху сектора.

2.7 Що се отнася до процедурата, редица проучвания⁽⁴⁾ показват ограниченията при изготвянето на тези ОВУ и при провеждането на допитванията. Тъй като се извършват на твърде късен етап от процеса на преговорите, ОВУ не позволяват нито да се повлияе реално на неговото съдържание, нито своевременно да се привлече вниманието на заинтересованите участници върху най-проблематичните последици. Липсват ясни правила при определянето и избора на основните заинтересовани участници в допитването по време на процедурата.

2.8 Когато, под въздействието на последиците от финансово-икономическата криза, стойностите на някои социални показатели претърпяват съществени промени, първоначалната оценка следва да се допълни или измени, за да се актуализират използваните данни и сценарии и да се увеличи релевантността на предложените съпътстващи мерки.

3. Включване на оценките на въздействието върху устойчивостта в свързан цикъл на оценка

3.1 Тъй като ОВУ не се оказаха удовлетворителни поради предоставянето на закъсняла информация, която не представлява новост за преговорите, и поради липсата на ясно политическо съдържание и подходящи допитвания, ЕИСК предлага те да бъдат преразгледани посредством динамичен подход. На първо място, задачата на ОВУ следва да се съсредоточи върху откриването на конкретни рискове (екологични и социални) и върху тяхната оценка и проследяване във времето. В предоставянето на тази информация за очакваните и наблюдаваните рискове се състои добавената стойност на ОВУ.

3.2 Следователно оценката е едновременно предварителна (очаквани рискове), текуща (развитие на рисковете), но и последваща (наблюдавано въздействие). По този начин ОВУ, които са нещо повече от метод или средство за диагностика, придобиват динамичен характер. Следователно те не бива да бъдат схващани като статичен инструмент за изчисляване на средната аритметична стойност на трите стълба, а като процес на съвместно изготвяне и споделяне на целенасочена информация. Тя придобива стойност на „сигнал за тревога“ и става достояние на гражданското общество и на преговарящите, които са длъжни да проявяват бдителност.

3.3 За да бъде ефективен, процесът на оценка на въздействието върху устойчивостта следва да бъде интегриран в

свързан цикъл на оценка на политиките на ЕС, чиято обща цел е устойчивото развитие.

3.3.1 Свързаност най-напред между трите стълба, наред с необходимото засилване на климатичното и екологичното измерение, но и – в социалната сфера – на изричния ангажимент за зачитане на правата на човека и за осигуряване на условия за достоен труд⁽⁵⁾.

3.3.2 Съгласуваност също така между предвидените съпътстващи политики и мерки и откритите рискове и възможности. Сред препоръките трябва да се включват възможно най-широк спектър от политики и мерки на ЕС (структурни фондове и специфични програми, помощ за развитието, фонд за приспособяване към глобализацията, Европейският инструмент за демокрация и права на човека – ЕИДПЧ, финансиране от ЕИБ). Аналогично, при програмирането на тези инструменти трябва да се отчетат ОВУ.

3.3.3 И накрая, съгласуваност между отделните оценки, осъществявани от Комисията. По-специално трябва да се изясни връзката между оценката на въздействието, предлагаща мандата за преговори, и оценката на въздействието върху устойчивостта. Мандатът на дадена оценка на въздействието върху устойчивостта може при необходимост да бъде адаптиран и преразгледан според това дали тя е била предложена от амбициозна или, напротив, ограничена и непълна предварителна оценка на социалните и екологичните рискове.

3.4 Членовете на Европейския парламент, представителите на държавите-членки и гражданското общество би трябвало да бъдат привлечени за участие в целия процес в много по-голяма степен, отколкото днес. Изготвянето на „анализ на последиците“ от търговското споразумение от страна на Комисията, който се внася в Европейския парламент и в Съвета, придобива стратегическо значение в цикъла и разглеждането му от страна на институциите дава възможност за съсредоточаване на гражданския диалог върху ключов момент от политическия дебат.

3.5 Изглежда необходимо ОВУ да бъдат въвеждани системно и адаптирани към настоящите и бъдещите мандати за преговори по споразумения за свободна търговия със стратегическите ни икономически партньори (САЩ, Китай, Русия, Япония, Индия, Бразилия), като бъдат обхванати по-точно някои аспекти на Протокола на ООН за икономическите и социалните права, на правата върху интелектуалната собственост, на разпоредбите за обществените поръчки и на споразуменията за инвестиране.

4. Повишаване на релевантността на предоставената информация

4.1 Предаването на резултатите на преговарящите на ранен етап от обсъжданията е задължително условие за реалното отчитане на потенциалните положителни или отрицателни последици. Оценките следва да бъдат все така достъпни за всички заинтересовани страни и за държавите партньорки на всички етапи от процеса. Въпреки че срокът за осъществяване на оценката е удължен на девет месеца, той следва да бъде адаптиран, за да се засили процесът на допитване в държавите партньорки.

⁽⁵⁾ Информационен доклад относно „Достоен труд и устойчиво развитие в средиземноморските страни“, ЕИСК, септември 2010 г.

⁽⁴⁾ Anne Chetaille (2005), *Les études d'impact des accords commerciaux sur le développement durable: bilan et perspectives* („Оценките на въздействието на търговските споразумения върху устойчивото развитие: напредък и перспективи“), Gret, Paris.
Ruddy and Hilty (2007). *Impact assessment and policy learning in the European Commission* („Оценка на въздействието и политическо обучение в ЕК“). Sciencedirect.
Pascal Gabriel (2008). *Problématiques environnementales, emploi et cohésion sociale. Un examen des développements politiques au niveau international* („Проблемите на околната среда, заетостта и социалното сближаване. Прегледът на политиката за развитието на международно равнище“). Syndex/ГД „Трудова заетост“.
Ekins and Voituriez (2009). *Trade, Globalisation and Sustainability Impact Assessment* („Търговия, глобализация и оценка на въздействието върху устойчивото развитие“), Earthscan, London.

4.2 За да се отговори на критиките относно полезността на оценката на въздействието върху устойчивостта, следва да се изоставят общите оценки и качествено измерване на сумарните ефекти (икономически, екологичен и социален). Следва да се даде приоритет на насочеността към конкретни екологични и социални рискове, както и на потенциала в тези области, в допълнение към необходимото измерване на икономическите възможности, които по принцип в повечето модели са положителни. Всъщност именно те са в основата на преговорите по въпросните споразумения още на етапа оценка на въздействието, предхождаща мандата.

4.3 Оценката на екологичните и социалните рискове трябва да се извършва с най-широк спектър от налични методи, от количествените до по-качествените, предназначени изрично за отчитане на нестопанския елемент на съответните търговски политики като въздействието върху равенството между половете, продоволствената сигурност или безопасността на храните. В частност следва да се разработят по-екологични подходи, като например анализ на жизнения цикъл, въглеродния отпечатък, влиянието върху биологичното разнообразие. Друг аспект е да се използват качествени методи за оценка на социалните последици в целевите отрасли от гледна точка на заетостта и на условията на достоен труд.

4.4 В това отношение Комисията следва изрично да настоява за специалисти по социални и/или екологични въпроси в общите условия на поканата за подаване на оферти. Силно препоръчително е включването в по-голяма степен на експертите от държавите партньорки и от държавите-членки на МОТ, а според случая и на СЗО или на ФАО, особено когато става въпрос за икономика със значителен дял неформална дейност. Освен това консултантите трябва да извършват анализ на условията за упражняване на правните и на медицинските свободни професии с цел предоставяне на информация относно правната защита на техните интереси и на физическата им неприкосновеност.

4.5 Въздействието във вътрешноевропейски план не бива да се пренебрегва, особено при оценките на въздействието върху устойчивостта, които засягат стратегически партньори, по-специално в областта на заетостта или реструктурирането. В тази област участието на социалните партньори е от съществено значение, включително за определяне на евентуално напрежение между социални и екологични цели в контекста на справедлив преход и на „зелен“ и приобщаващ растеж. Трябва системно да се търси секторна информация в Консултативната комисия по индустриални промени към ЕИСК и в европейските комитети за отраслов социален диалог, които са включили търговския обмен в своя дневен ред. Приносът на прекия диалог със социалните партньори ще придаде по-голяма легитимност на резултатите от оценката на въздействието.

4.6 Освен това доброволните и/или договорени ангажменти за корпоративна социална отговорност (КСО) на мултинационалните компании и международните рамкови споразумения (МРС) ще трябва постепенно да се превръщат в релевантна информация за оценките на въздействието върху устойчивостта.

4.7 Финансовите и човешките ресурси за укрепването на капацитета на държавите партньорки (експертен опит, в частност екологичен и социален, механизми за допитване), са

от основно значение за качеството на оценките на въздействието върху устойчивостта и за започване на дейността на групата за проследяване. Координацията по този въпрос между ГД „Развитие и сътрудничество“ и ГД „Търговия“ трябва да се задълбочи и развие, като се свърже с планирането на новата Европейска служба за външна дейност.

4.8 Въздействието на Споразумението за свободна търговия върху страните извън търговското споразумение или върху най-отдалечените региони следва да бъде постепенно интегрирано с участието на местни експерти и на гражданското общество, за да се измерят екологичните и социалните последици от промяната в търговските потоци.

4.9 Този полезен за преговарящите и за бъдещите оценители подход на диагностициране трябва да доведе до преразглеждане на практическото ръководство на оценките на въздействието върху устойчивостта, изготвено от Комисията през 2006 г.⁽⁶⁾ В преразглеждането и прилагането на ръководството следва да участват активно експерти от ГД „Развитие и сътрудничество“, ГД „Трудова заетост“, ГД „Околна среда“, ГД „Действия по климата“ и ГД „Здравеопазване и потребители“.

5. Преразглеждане на процеса на участие на гражданското общество

5.1 Много от тези препоръки отговарят на очакванията, изразени от участниците в общественото допитване относно новата търговска политика, иницирано от ГД „Търговия“ през 2010 г., които дадоха критична оценка при това допитване. Както ВУ трябва да се впишат в свързан цикъл за оценка на политиките, така и допитването трябва да бъде преосмислено по динамичен начин като процес, съобразен с различните фази на цикъла, и следва да се опре върху изброяване на добрите практики.

5.2 В рамките на институционалните допитвания ЕИСК би могъл да се включи на по-ранен етап в разработването на прецизна ОВУ посредством изготвянето на становище относно избора на социалните или екологичните показатели или относно определянето на съгътстващи мерки, както и да предложи най-подходящи механизми за допитване.

5.3 В „анализа на последиците“ пред Европейския парламент гражданското общество очаква от Комисията да даде отчет за начина, по който резултатите от ОВУ са били интегрирани от преговарящите, и за измененията, направени в някои глави, за да се избегнат идентифицираните проблеми.

5.4 Необходимо е първоначалната оценка да се включи в механизъм за проследяване и ранно оценяване (2 до 3 години), позволяващ в тясно сътрудничество с гражданското общество да се уточнят и при необходимост да се преразгледат наблюдаваните въздействия, както и да се определят новите рискове. Проследяването и оценката трябва да се съсредоточат върху рисковете и техните изменения във времето, както и върху ефективността на съгътстващите мерки.

⁽⁶⁾ Практическо ръководство за ОВУ, ГД „Търговия“: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/march/tradoc_127974.pdf.

5.5 За да отговори на новия цикъл на оценка, включващ оценката на въздействието върху устойчивостта, ЕИСК разполага с мрежа от стабилни връзки с важни фактори на гражданското общество в трети страни. Следователно той може да играе роля на посредник при тези допитвания. Вече е придобил опит на някои етапи от преговорите за организиране на диалога с гражданското общество в държавите партньорки.

5.6 Тези постоянни, сформирани по географски признак работни групи на ЕИСК за обмен с гражданското общество в трети страни са важно предимство при поставянето на основите на комитетите за проследяване на споразуменията съвместно с всички компоненти на гражданското общество. Благодарение на опита си в диалога и конфронтацията по различни аспекти на споразуменията за асоцииране или партньорство, тези работни органи на ЕИСК се превръщат в много подходящ форум за обсъждане на баланса, постигнат в търговското споразумение. Всяка съвместна структура осигурява по географски признак придобит на място експертен опит относно емпиричните връзки на международната търговия с устойчивото развитие.

5.7 Механизмът за проследяване, съдържащ се в споразумението КАРИФОРУМ, е отговор на необходимостта от мониторинг на цялото споразумение чрез съвместно разглеждане на неговото прилагане от страна на гражданското общество. В случая с Южна Корея той позволява да се проследи главата за устойчивото развитие в споразумението. Създаването на тези

механизми за проследяване засилва в значителна степен доверието в европейските ангажменти по отношение на устойчивото развитие. От качеството на оценката на въздействието върху устойчивостта ще зависи по-нататъшната валидност на проследяването и доверието между страните в този процес на допитване. Ето защо ЕИСК потвърждава интереса си за въвеждането на комитет за наблюдение във всички търговски споразумения.

5.8 ЕИСК подкрепя подхода на сътрудничество на ГД „Търговия“, при който се цели във всяко споразумение да се включи глава „Устойчиво развитие“, съдържаща ангажменти от социален и екологичен характер. ОВУ участва в този стимулиращ подход, показвайки емпирично и практически какви възможности предлага търговията в тази област, както и преходните разпоредби или корективните, компенсаторните или защитните мерки, необходими за премахване или намаляване на социалните и екологичните рискове, в съответствие с ангажиментите по споразумението.

5.9 В качеството си на основен фактор в проследяването на споразумението КАРИФОРУМ, ЕИСК ще се опира на изградените по-рано връзки с гражданското общество. Освен това той ще развие партньорство с гражданското общество на Южна орея, за да продължи да наблюдава механизмите за проследяване, които трябва да бъдат изградени. За преразглеждането на процеса на участие следва да се извлекат поуки от първата последваща оценка на споразумението с Чили.

Брюксел, 5 май 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Селскостопански машини, строителна техника и оборудване за товарно-разтоварни работи: как да излезем от кризата?“ (становище по собствена инициатива)

(2011/C 218/04)

Докладчик: **г-н RANOCCHIARI**

Съдокладчик: **г-н PESCI**

На 15 юли 2010 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността си, да изготви становище по собствена инициатива относно

„Селскостопански машини, строителна техника и оборудване за товарно-разтоварни работи: как да излезем от кризата?“

Консултативната комисия по индустриални промени, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 4 април 2011 г.

На 471-вата си пленарна сесия, проведена на 4 и 5 май 2011 г. (заседание от 4 май), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 151 гласа „за“, 3 гласа „против“ и 8 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Европейските машиностроителни отрасли за строителна техника и селскостопански машини бяха изключително тежко засегнати от кризата в момент, когато се наблюдават значителни промени в търсенето в световен мащаб. Въпреки това секторът е част от високо конкурентоспособна и технологично напреднала промишленост.

Необходимо е обаче да се предприемат редица действия на равнище ЕС, за да се гарантира устойчивостта и конкурентоспособността на сектора, като се избегне свръхкапацитет на производството на ЕС в дългосрочен план:

- правна рамка, която да не ограничава способността на производителите да въвеждат иновации и да разработват оборудване в отговор на изискванията на потребителите;
- равни условия на конкуренция в Европа посредством ефективен надзор на пазара. Органите за наблюдение на пазара и митническите органи следва да прилагат ефективно Регламент № 765/2008 и да затегнат контрола на европейския пазар;
- законодателство в областта на продуктите и търговска политика, които да гарантират свободен достъп до световните пазари;
- европейско законодателство, което да отчита относително намаляващата роля на европейските пазари. Центърът на световния пазар все повече се измества към Южна Америка и Азия, с оглед на което следва да се предвидят всякакви необходими мерки, включително намаляване на бюрократичната тежест и насърчаване на доброволни мерки от страна на промишлеността, които да задържат производствените мощности на производителите в ЕС;
- хармонизация – в Европа и в световен план – на изискванията по отношение на пътната безопасност и защитата на околната среда;

— по-добри условия на труд и прилагане на мерки в целия ЕС за избягване на свръхкапацитет в бъдеще и за насърчаване на разработването на нови продукти и нови идеи за организацията на труда въз основа на знанията на всички заинтересовани страни;

— програма за финансиране и стимули в подкрепа на конкурентоспособността на малките и средните предприятия (МСП).

1.2 Като резултат от изслушването, което се проведе на 11 ноември 2010 г. в Болоня в рамките на Международното изложение за селскостопанска техника (EIMA) с участието на множество заинтересовани страни, в следващите глави се излагат допълнителни и по-подробни препоръки.

2. Контекст на становището

2.1 Европейският отрасъл за селскостопански машини и строителна техника предлага технически решения, които отговарят ефективно на основни човешки потребности като изхранването на нарастващото световно население, осигуряването на жилищно настаняване и гарантирането на необходимата инфраструктура.

2.2 Високите разходи за земя в Европа водят до повишено търсене на високоефективни и иновативни решения за земеделието и строителството, което превръща европейската промишленост в световен технологичен лидер.

2.3 Докато търсенето в Европа е в застой, пазарите в Азия, Латинска Америка, Африка и страните от ОНД се разрастват и ще продължават да се разрастват с бързи темпове. Така че вече се появяват други световни участници, които стават все по-конкурентоспособни, дори извън своите вътрешни пазари.

2.4 Световната финансова криза засегна сериозно и двата сектора. Спукването на жилищния балон доведе до рязък спад в сектора на строителната техника през втората половина на 2008 г. Последва драстично намаляване на инвестициите в строителния сектор и спад на оборота от 42 % през 2009 г. Това намаление се дължеше главно на липсата на възможности за кредитиране на потребителите и спада в строителната дейност.

2.5 В сектора на селскостопанската техника последствията от кризата бяха усетени по-късно и въпреки че спадът през 2009 г. не беше толкова отчетлив (- 22 %), възстановяването не започна през 2010 г., както се случи в останалите сектори на промишлеността, и понижението на оборота за цялата 2010 г. се оценява на 9 %. Основната причина за това отново беше липсата на възможности за кредитиране на потребителите, наред с несигурността.

2.6 Наблюдават се все по-големи промени в продуктите, които се търсят. Докато пазарите извън Европа с далеч не толкова строги законови изисквания се разрастват, все повече намалява търсенето на продукти от ЕС, които спазват все по-сурови законови разпоредби в областта на безопасността и околната среда. Това увеличава сложността на и без това усложнения продуктови портфейли. Друго последствие е преместването на производствените мощности – продуктите, предназначени за пазари извън ЕС, се произвеждат по-близо до източника на търсене, което води до загуба на работни места в ЕС.

3. Селскостопански и строителни машини: стратегическо значение на сектора, бъдещи предизвикателства, структура на пазара

3.1 Малки количества, голямо разнообразие от продукти – силна зависимост от доставчиците

Между двата сектора има много прилики по отношение на мащаба и продуктовата гама на производителите.

Има големи многонационални дружества, които произвеждат широка гама продукти, обхващащи най-широко използваните видове оборудване като селскостопански трактори, багери или колесни товарици.

Същевременно производителите варират от големи регионални производители до МСП, които обхващат най-често срещаните видове оборудване, но успяват да оцелеят, като снабдяват пазара с високо специализирани продукти за определена пазарна ниша.

Обхватът на специализация и разнообразието на предлаганите на пазара продукти често не отговарят на реалния мащаб на производителя. Често се срещат производители на до 200 различни модела, които предлагат оборудване с крайно специфично предназначение и които продават по-малко от 1 000 бройки годишно; много други оцелеват, като продават под 100 бройки годишно от всеки модел.

3.2 Заетост и производство

3.2.1 Пазарът на селскостопански машини следва точно тенденциите в селскостопанския сектор.

Съвременният ефективен и конкурентоспособен селскостопански сектор не би могъл да съществува без най-новата техника. Днес повече от 10 милиона души работят в селското стопанство. Въпреки че броят на работещите в сектора намалява, все още се наблюдават големи разлики между ЕС-15 и „новите“ държави-членки, които се присъединиха към ЕС след 2004 г.

В ЕС-15 „едва“ 4,0 % от работниците работят в този сектор, докато в 12-те нови държави-членки те съставляват 13,4 % от общата работна сила.

Затова според ЕИСК е необходима силна Обща селскостопанска политика (ОСП), за да могат както земеделските стопани, така и промишлеността, да продължат да инвестират в научноизследователска и развойна дейност, като едновременно спазват ограниченията на законодателството и отговарят на изискванията на купувачите.

В сектора на селскостопанските машини има близо 4 500 производители, които през 2008 г. реализираха оборот от около 28 милиарда EUR. В сектора работят 135 000 души, а още 125 000 работят в разпространението и поддръжката.

Две трети от производството на ЕС-27 са съсредоточени в Германия, Италия, Франция, Испания и Обединеното кралство, докато „новите“ 12 общо съставляват едва 7 % от производството на машини в ЕС.

3.2.2 **Строителният сектор** в ЕС осигурява работни места за 7,1 % от активното население.

Производството на строителна техника следва същия модел като селскостопанските машини – Италия, Германия, Франция, Испания и Обединеното кралство съставляват почти три четвърти от общото европейско производство. В Европа като цяло има приблизително 1 200 дружества с общ оборот от 31 милиарда EUR през 2008 г., които през 2009 г. спадна до 18 милиарда. Това представлява намаление от 42 %.

Отрасълът осигурява 160 000 преки работни места. Счита се, че косвено – във веригата за доставки и мрежата за разпространение и поддръжка – от сектора зависят още 450 000 работни места. Според оценки на отрасъла през 2010 г. преките работни места са намалели с 35 %, а непреките – с 20 %.

Очевидна обаче е липсата на квалифициран и млад персонал. Според проучване на пазара на труда на Федерацията на финландските технологични индустрии наемането на квалифицирани служители става все по-трудно. Недостигът засяга професии, които са начело в списъка през последните десет и повече години: заварчици, металурзи, механици и инженери.

3.3 Зависимост от доставчиците на части и двигатели

Европейските производители и в двата сектора винаги са имали водеща световна роля по отношение на развитите технологии и качеството на предлаганото оборудване. В тези сектори развитите технологии – от силно автоматизираните функции и GPS системите с висока резолюция за прецизно земеделие до безстепенните трансмисии и електроника – трябва да бъдат последно поколение.

От друга страна, необходимостта да се работи при екстремни условия (прах, кал, лед, изключително високи и изключително ниски температури) означава, че не могат да се използват стандартни части, тъй като те няма да покрият изискванията, нито да осигурят необходимата допълнителна специфична обработка.

В промишлените среди нараства безпокойството, че в бъдеще в сектора за производство на части може и да няма европейски партньори, с чието сътрудничество и развитие да се запази водещата роля в областта на технологиите.

Двигателите са ключов елемент за разработването на продуктите и спазването на законодателството, но за разлика от автомобилния сектор тук само големите многонационални дружества разполагат със съоръжения за производство на двигатели.

Намалява броят на независимите производители на двигатели, които биват изтласквани в периферна позиция на пазара; повечето производители на техника често се сблъскват с предизвикателството да зависят от доставчици на двигатели, контролирани от техните конкуренти.

3.4 Значение на мрежата за разпространение и поддръжка

Мрежата за разпространение и поддръжка е един от решаващите фактори за успеха на даден производител. Ако не бъдат използвани и поддържани правилно, машини с такава висока степен на сложност представляват риск за безопасността. Те изискват добре подготвена система за разпространение, която да помага при подбора на най-подходящата технология и да осигурява висококачествена поддръжка и ремонт, за да се гарантира бърза и надеждна услуга, която е необходима с оглед на сложното оборудване, очакванията на потребителите за добро изпълнение и секторите, в които роля играят климатичните условия, пиковите сезони и стриктните крайни срокове.

3.5 Въздействие на икономическата криза върху растежа и производството

Икономическата криза засегна много тежко и двата сектора и то в момент, когато търсенето в световен мащаб беше на много високо равнище. Търсенето на строителна техника се срива в световен мащаб през четвъртото тримесечие на 2008 г. През 2009 г. общият обем на продажбите на европейските производители намаля с 42 %, което доведе до огромни количества на склад и много слабо оползотворяване на мощностите. За цялата 2010 г., както беше споменато по-горе, беше отчетен допълнителен спад от 9 %, но в края на 2010 г. търсенето в Азия отново тръгна нагоре.

В сектора на селскостопанските машини последиците от кризата се усетиха по-късно, тъй като земеделието не е толкова зависимо от общия икономически климат. През 2009 г. обаче продажбите намаляха с 22 %, а през 2010 г. – с още 9 %.

И в двата сектора през 2011 г. се очаква едноцифрено повишение – далеч по-малко от това, което е необходимо, за да се достигнат стойностите отпреди кризата.

Основният ограничаващ фактор по време на кризата беше липсата на възможности за кредитиране – главно за потребителите за закупуване на нови машини, но също и за производителите. Освен това, разбира се, застоят, главно в строителния сектор, също ограничи търсенето на ново оборудване. Търсенето и в двата сектора се оказва изключително непостоянно.

4. Трудности и предизвикателства след кризата

Икономическата криза извади на бял свят някои от особеностите на двата сектора и създаде много трудна ситуация, за излизането от която е необходима намеса на политическо равнище.

4.1 Недостиг на доставчици и ноу-хау

Важно е да се подчертае, че понастоящем отрасълът на строителната техника преминава през съществени и фундаментални промени.

Центърът на световния пазар се измества все повече към Южна Америка и Азия.

Докато през 2005 г. на Европа се падат 20 % от общото търсене на строителна техника в световен мащаб, то през 2014 г. нейният дял ще бъде едва 14 % ⁽¹⁾.

Най-значими промени се наблюдават в Китай и Индия. Очаква се през 2014 г. китайското търсене на строителна техника да достигне 34 % от световното; за сравнение през 2005 г. този дял беше едва 18 %, което означава, че за 9 години търсенето ще се удвои.

Последиците от подобна промяна са от огромно значение, тъй като търсенето общо от САЩ и ЕС ще възлиза на едва 29 % от световното търсене.

Вследствие на кризата значително се засили тенденцията за масово преместване на производството по-близо до новите пазари извън Европа. В резултат на това броят на доставчиците на основни части в Европа също намаля драстично. Тази тенденция включва не само преместване на производствените мощности, но и на необходимото ноу-хау.

Тъй като нуждите и спецификациите на чуждестранните пазари се различават от тези в Европа, нараства безпокойството от липсата на достъпни европейски доставчици на основни части, които в бъдеще биха могли да отговорят на нуждите в Европа.

Друг проблем е снабдяването със стомана в контекста на възстановяващата се световна икономика, където повишението на цените и протекционистичните мерки биха се отразили негативно на сектора, както сочат данните отпреди кризата.

4.2 Въздействие върху заетостта: застаряваща работна сила, липса на квалифициран персонал и изтичане на мозъци

В Европа секторът на машиностроенето осигурява работни места на 3,6 милиона души ⁽²⁾.

От тях 10 % работят в машиностроителните отрасли за селскостопански машини и строителна техника. Работната сила като цяло е застаряваща – едва 20,1 % от работниците са под 30 години, докато в другите сектори за нефинансови стоки това съотношение е близо един на всеки четирима работници.

От друга страна, земеделските стопани се сблъскват със същите проблеми: едва 7 % от всички европейски земеделски стопани са под 35 години. Селското стопанство и строителството привличат по-малко хора от други сектори, тъй като работата е по-тежка, а заплащането е по-малко в сравнение с много други професии в Европа.

⁽¹⁾ Данни на консултантската агенция Off Highway Research: www.offhighway.co.uk.

⁽²⁾ Данни на Евростат: „Европейският бизнес – факти и цифри“, издание от 2009 г.

Отрицателната представа на обществеността за отрасъла, заради която не се признава неговата значимост за цялата общност, липсата на квалифицирани работници и инженери, несъответствието между необходимите и предлаганите на трудовия пазар умения, разнообразието и несъответствието между квалификационните системи и националните сертификати за различните степени, липсата на елитно образование по природни и инженерни науки – всички тези особености на сектора бяха влошени от икономическата криза.

Отрасълът се опита да ограничи закриването на работни места, доколкото е възможно. Въпреки това, както беше посочено по-горе, броят на работещите в отрасъла на строителната техника намаля с 35 % в сравнение с 2008 г.⁽³⁾.

Кризата доведе и до изтичане на мозъци към Далечния изток и Южна Америка, където пазарите процъфтяват, а кризата не се отрази толкова драстично.

5. Необходими действия на равнище ЕС

5.1 Да се гарантира прилагането на мерки за борба с нелоялната конкуренция

Вносът, продажбата и употребата в ЕС на неотговаряща на изискванията строителна техника продължава да бъде сериозен проблем за европейския отрасъл на строителната техника. Техниката, която се пуска на пазара на ЕС за пръв път, трябва да отговаря на всички наложени изисквания за безопасност и опазване на околната среда. Машините, които не изпълняват тези изисквания, не съответстват на стандарта и държавите-членки следва да предотвратяват пускането им на пазара на ЕС.

Това е източник на нелоялна конкуренция и подкопава възможността добросъвестните доставчици да предприемат научно-изследователска и развойна дейност. Това на свой ред застрашава конкурентоспособността на европейския отрасъл на строителната техника и работните места, които той осигурява. Вероятността от инциденти е по-голяма при неотговарящите на изискванията машини, които често не покриват наложените от ЕС стандарти за опазване на околната среда.

Днес производителите, които спазват законодателството на ЕС, трябва да се конкурират с продукти, пуснати на пазара на ЕС при нелоялни условия на цени, много по-ниски от пазарната цена на отговарящите на изискванията продукти. Властите не разполагат със средства и ресурси да се справят с тази ситуация, а законодателството невинаги защитава недвусмислено легалните продукти.

Все повече неотговарящи на изискванията машини се пускат нелегално на пазара на ЕС, без органите за наблюдение на пазара и митническите органи да предприемат някакви ефективни действия, въпреки че на 1 януари 2010 г. влезе в сила по-стриктно законодателство (Регламент № 765/2008).

Препоръка: ЕИСК призовава Европейската комисия и органите на държавите-членки да предприемат всички необходими стъпки, за да осигурят лоялна конкуренция на пазара на ЕС и да гарантират равни условия за производителите, които трябва да се конкурират на международно равнище.

5.2 Трябва да се вземат правилни решения за подобряване на околната среда

Както и при автомобилния сектор едно от големите предизвикателства за двата отрасли е законодателството, което регулира емисиите от подвижните машини. В сравнение с автомобилния сектор единичните разходи за спазване на изискванията при подвижните машини са изключително високи, тъй като производството и продажбите са много по-ограничени, а броят на различните модели е много по-голям.

При новия етап на емисиите, който започва през 2011 г. (III В), и вече планирания за 2014 г. следващ етап (IV етап) основните замърсители ще бъдат намалени с повече от 90 % в сравнение с настоящите равнища. Измененията ще засегнат двигателите, но и ще наложат необходимостта от основно препроектиране на цялата машина.

Технологиите, необходими за постигането на тези равнища на емисии, изискват използването на горива с изключително ниско съдържание на сяра, каквито е изключително трудно да се намерят в Европа за извънпътния транспорт и каквито не съществуват извън Европа. Това ще попречи на продажбите извън Европа както на нова техника, така и на техника от втора ръка.

Като мярка за справяне с кризата отрасълът поиска да бъде изготвен законодателен инструмент, който да позволи увеличаване на количествата на двигателите, които са предвидени в механизма за гъвкавост на действащите директиви. Така ще бъдат постигнати значителни икономии за сектора за сметка на еднократно повишаване на емисиите с около 0,5 %. Европейската комисия подкрепи искането и представи две предложения за изменение на съответните директиви. В момента тези предложения се разглеждат в Съвета и Парламента. Напредъкът по този въпрос обаче е твърде бавен и това би могло да ограничи планираното положително икономическо въздействие.

ЕИСК препоръчва да се приемат възможно най-бързо допълнителни разпоредби за гъвкавост за следващата фаза на законодателството относно емисиите на извънпътните подвижни машини, както и подобно предложение за селскостопанските трактори.

Намаляването на емисиите на частици и азотни окиси (NOx) в бъдеще ще изисква използването на специални технологии, което ще доведе до повишено потребление на гориво и, следователно, до емисии на CO₂. Производителите положиха усилия да повишат ефективността на цялата машина, с което избегнаха реално повишаване на потреблението на гориво. Всеки нов законодателен акт относно граничните стойности/намаляването на въглеродните емисии трябва да съответства на сегашното законодателство за емисиите; следва също така да се предвиди достатъчен период от време след края на сегашните етапи на емисиите, преди той да бъде въведен.

Препоръка: преди да се мисли за разработване на по-строго или ново законодателство, приложимо към същите продукти, следва да се извърши оценка на въздействието на равнище ЕС, в която да се отчетат възможните отрицателни последици за конкурентоспособността на отрасъла на световния пазар и възможността постигнатите на практика подобрения при тези машини да се окажат несъществени.

⁽³⁾ Данни на Комитета за европейска строителна техника.

5.3 Остаряла използвана техника – необходимост от схема за бракуване на подвижните машини

Използваните в селското стопанство и строителството машини имат дълъг експлоатационен живот. Средният експлоатационен период на тракторите е повече от 15 години. С оглед на това непрекъснатото подобряване на екологичната ефективност на новата техника има само ограничено и бавно въздействие върху общата екологична ефективност на използваната техника. Най-добрият начин да се постигне по-бърз напредък е да се въведат стимули за изтегляне от пазара на много стара и замърсяваща околната среда техника. Този подход има очевидни предимства пред преоборудването на старата техника със системи за последваща обработка. Оборудването на старата техника с филтри създава много допълнителни проблеми и е неефективно по отношение на безопасността и изпълнението.

ЕИСК препоръчва въвеждането на схема за бракуване като подходящо решение на проблема със старите и замърсяващи околната среда машини, което да допринесе за постигането на по-чиста околна среда и по-безопасни условия на труд.

ЕИСК счита, че всяка схема за преоборудване на системата за отработени газове е неподходящо решение на проблема със замърсяващата околната среда техника, която се използва в застроените райони. Тези системи изобщо не решават проблема, тъй като поддържат в експлоатация шумни и опасни машини и има вероятност дори да увеличат рисковете в случай на неправилно инсталиране.

ЕИСК препоръчва също да се разработят хармонизирани изисквания за преоборудването със системи за последваща обработка, не само с оглед на техния потенциал за намаляване на отработените газове, но и за да се избегнат рисковете, които поражда, когато бъдат инсталирани в селскостопанската и строителната техника.

5.4 Отрасълът може да се справи с предизвикателството CO₂

Подобно на ситуацията в пътният транспорт, потреблението на гориво има основен принос за емисиите на CO₂ в сектора. Възможностите за намаляване на емисиите на парникови газове трябва да се оценят от гледна точка на конкретните експлоатационни резултати на техниката, а не само на потреблението на гориво на километър, какъвто е случаят в автомобилния сектор.

През последните години бяха постигнати значителни подобрения с въвеждането на по-ефективни машини. Свързаните с експлоатационния живот разходи, голяма част от които са за гориво, стават все по-важен фактор за потребителите, които решават дали да купят дадена техника или не.

За да се постигне обаче оптимално намаляване на CO₂, оптимизацията трябва да се съсредоточи не само върху двигателя като източник на мощност, но и върху цялата машина, нейните приложения и целия процес, наред с оперативната ефективност и възможната употреба на алтернативни нисковъглеродни енергийни източници.

ЕИСК призовава институциите на ЕС и представителите на държавите-членки да подкрепят един пазарно ориентиран и цялостен подход за намаляване на емисиите на CO₂ от подвижните машини. Тъй като универсалният подход не е приложим навсякъде, би било прагматично и разумно да се разработят подходящи решения за типовете машини с най-

високо равнище на емисии (трактори, комбайни и т.н.), които да отчитат общата ефективност на машината (напр. потреблението на гориво на тон събрано зърно или на километър павиран път).

5.5 Решението се крие в хармонизацията – в Европа и в световен план – както по отношение на пътната безопасност, така и на околната среда

Тъй като пазарите се изместват далеч от Европа, бързо нараства значението на законодателството относно хармонизираните в световен мащаб продукти и тяхната стандартизация. Същото се отнася и за хармонизацията на изискванията по отношение на пътната безопасност, каквато към момента липсва при строителната техника и някои селскостопански машини.

Освен това европейската промишленост е изправена пред предизвикателството на все по-строгите в сравнение с останалия свят европейски изисквания, които правят европейските модели на машините или твърде скъпи, или несъвместими.

Що се отнася до опазването на околната среда например, преди да се приема и прилага законодателство в ЕС, трябва първо внимателно да се преценява въздействието на всяко едно решение на равнище ЕС.

Секторът на селскостопанската и строителната техника помага за опазването на околната среда, като намалява емисиите на своите машини в съответствие с изискванията на Директива 97/68/ЕО за извънпътната мобилна техника и на Директива 2000/25/ЕО за тракторите. Това ще доведе до значително намаляване на частиците (97 %), NO_x (96 %) и CO (85 %).

Отрасълът полага същите усилия и по отношение на шумовите емисии: той работи в продължение на 10 години, за да спазва съответното законодателство за шумовите емисии при 22 вида строителни машини.

Освен това вече са в сила международни стандарти, приложими към експлоатационния живот на машините, а самият отрасъл предложи стандарти за схемите за рециклиране на земекопната техника.

Следователно, за да се гарантира бъдещата конкурентоспособност на европейските продукти, е изключително важно законите и нормативните уредби да бъдат съгласувани на световно равнище.

ЕИСК призовава институциите на ЕС и представителите на държавите-членки да подкрепят, участват и работят за разработването на световни стандарти. Точното място за тази цел като че ли е ИКЕ на ООН⁽⁴⁾, където могат да бъдат разработени такива стандарти.

5.6 Условия на труд и социален диалог в сектора

В секторите на селскостопанските и строителните машини има много малки и средни участници, поради което е необходим специален механизъм за социалния диалог. Представителството на персонала не е толкова широко застъпено, а възможностите за транснационален обмен са по-малко отколкото в секторите, където има европейски работнически съвети. Въпреки това различните дружества в сектора демонстрират известна

⁽⁴⁾ Икономическа комисия за Европа на Организацията на обединените нации (Женева, www.unece.org)

единност и също толкова се нуждаят от организирана координация и обмен. Това е начинът да се подобри диалогът между дружествата и работниците.

В металургичния, както и в някои други сектори, несигурната заетост е все по-често явление. Някои от последиците от това са слабо текущо професионално обучение и постоянната заплаха от отлив на опитни и подготвени работници към други сектори. Този тип трудова заетост влияе негативно и на условията на труд.

Препоръка: ЕК следва да инициира изготвянето на секторен анализ, който да обърне специално внимание на качеството на условията на труд. Препоръчваме също така да се предприемат действия за подобряване на условията на труд в целия ЕС. И накрая, от огромно значение е да се въведат мерки, които да помогнат в бъдеще да се избегне свръхкапацитет, какъвто възникна по време на икономическата криза, и да дадат нов тласък на разработването на нови продукти и нови идеи за организацията на труда на базата на знанията на всички заинтересовани страни.

5.7 В Европа трябва да се поддържа млада и квалифицирана работна сила

Липсата на квалифициран персонал, застаряващата работна сила, изтичането на мозъци към други континенти – това са някои от проблемите, с които се сблъсква секторът на селскостопанските машини и строителната техника от гледна точка на заетостта. Все по-трудно е секторът да привлече млади и квалифицирани хора. Отрасълът и институциите следва да продължат да правят необходимите инвестиции в подготовка, образование, обучение през целия живот, тъй като това е ключов сектор за европейската промишленост.

Няма бъдеще без първокласно образование и нови умения, а техническите иновации се нуждаят от високообразовани и креативни инженери. На различни равнища следва да се приложат насочени към работниците програми, които да

повишават образованието, подготовката и ползата от тях за работниците, като в същото време показват добавената стойност и ползите, които получават работодателите, когато инвестират в работниците и техните умения. Подобни програми ще бъдат възприети по-широко с помощта на заинтересованите страни в социалния диалог.

Препоръка: държавите-членки следва да окажат допълнителна подкрепа на отрасъла във връзка с образованието и подготовката, обучението през целия живот и развиването на умения в областта на машиностроенето. От ключово значение за бъдещето са подпомаганите програми за преквалифициране на свързватните работници, преди да се стигне до такава ситуация.

5.8 МСП трябва да продължат да бъдат в основата на иновациите

Както се посочва в наскоро публикуваното съобщение на ГД „Предприятия“ „Индустриална политика за ерата на глобализацията“, едно от главните предизвикателства и ответни действия на политиката за стимулиране на МСП в различните сектори (включително в секторите на строителните и селскостопанските машини) е да се осигури достъп до кредитиране, който все още е затруднен.

Въпреки че МСП често са тези, които внасят иновации на пазара, възможностите за инвестиране в иновации се подкопават от ограничения достъп до кредитиране. По време на финансовата и икономическата криза достъпът до кредитиране стана по-труден във всички държави-членки. МСП конкретно от този сектор се сблъскаха със затагане на условията за отпускане на кредити. Затова повечето правителства въведоха или разшириха схемите за публични гаранции или отпуснаха преки държавни помощи. Това обаче не е достатъчно.

Затова препоръчваме на държавите-членки и на Европейската комисия да подкрепят МСП в секторите на селскостопанските и строителните машини с проекти и средства, съобразени с техните нужди.

Брюксел, 4 май 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Външен аспект на европейската индустриална политика — търговската политика на ЕС отчита ли правилно интересите на европейската промишленост?“ (становище по собствена инициатива)

(2011/C 218/05)

Докладчик: г-н **Antonello PEZZINI**

Съдокладчик: г-н **Marcel PHILIPPE**

На 16 септември 2010 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността си, да изготви становище по собствена инициатива

„Външен аспект на европейската индустриална политика – Търговската политика на ЕС отчита ли правилно интересите на европейската промишленост?“

Консултативната комисия по индустриални промени (CCMI), на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 4 април 2011 г. (докладчик: г-н Pezzini, съдокладчик: г-н Philippe).

На 471-вата си пленарна сесия, проведена на 4 и 5 май 2011 г. (заседание от 4 май), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 106 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 3 гласа „въздържал се“.

1. **Заклучения и препоръки**

1.1 ЕИСК споделя напълно безпокойствата, изразени от унгарското председателство на ЕС, че „в цял свят се извършва невероятно бърза и дълбока трансформация и Европа трябва да бъде в състояние да издържи на световна конкуренция, която е много по-силна отколкото в миналото“.

1.2 Комитетът отправя спешно искане към ЕС да приеме съгласувани и последователни действия за интегрирана стратегия по отношение на външното измерение на индустриалната политика, което да гарантира водещата роля на Европейския съюз в търговската система и единството на насоките в многостранните и двустранните търговски споразумения.

1.3 ЕИСК счита, че са необходими еднакви условия за всички участници, за да могат да се съревновават в рамките на лоялна конкуренция, с устойчив и конкурентоспособен икономически и социален растеж, при пълно зачитане на международните икономически, социални и екологични стандарти, като се има предвид, че към 2015 г. ще се стигне до положение, при което 90 % от световния растеж ще се генерира извън Европа, а една трета от него – само в Китай. Ето защо с търговската си политика ЕС трябва да подкрепя и своята политика на развитие, като се отчетат неравенствата между търговските блокове и вътре в обществото, особено в развиващите се страни.

1.4 Комитетът счита, че е необходимо:

— да се установи обща рамка на „засилено европейско управление“ в състояние да използва потенциала на единния пазар за нов тласък на европейската промишленост на международната сцена;

— да се изразява единна позиция на световно равнище;

— да се установи последователност в поведението на държавите-членки.

1.5 Според Комитета започнатият през 1988 г. дългогодишен труд за изграждане на вътрешния пазар трябва да продължи и да се усили, включително чрез създаване на европейско договорно право за предприятията, основано на регламент, съдържащ нов усъвършенстван режим, който по желание на предприятията да може да се ползва при техните транснационални договори.

1.6 Комитетът счита, че поддържането на световното лидерство на европейската промишленост е възможно не само чрез иновация, научноизследователска дейност и прилагане на нови технологии, но и чрез изграждане на стабилни инфраструктури, като се изисква от световния пазар интелигентно регулиране, насърчаващо чисти и устойчиви форми на производство и разпространение.

1.7 Комитетът счита, че трябва да се гарантира особено внимание на мерките на общностно, национално и регионално равнище, насочени към образованието и продължаващото обучение на човешките ресурси и към разпространението на знанията.

1.8 ЕИСК препоръчва да се отчетат винаги интересите на европейската промишленост и да се защитават енергично при преговорите, като се използват по ясен, прозрачен и диверсифициран начин всички регулаторни инструменти, които са на разположение, включително търговските споразумения.

1.9 ЕИСК подчертава значението на създаването на интелигентна, предвидима и най-вече не толкова обременяваща нормативна рамка за предприятията и на по-добра предприемаческа среда за МСП.

1.10 В интерес на европейските предприятия е в споразуменията и двустранните контакти да се гарантират чрез ясна и прозрачна защита:

- социални правила, които да зачитат труда на човека в съответствие с международните конвенции;
- стандарти за опазване на околната среда;
- ограничения за експлоатацията на екологичните ресурси;
- правила за икономия на енергия и за защита на климата;
- разпространена употреба на екомаркировките;
- култура за сертифициране по СОУОСО;
- спазване на техническите нормативни стандарти;
- защита на индустриалната и интелектуалната собственост;
- някои ефикасни инструменти за търговска защита и за достъп до пазарите и стратегическите суровини по отношение на опасенията за управление на ресурсите от гражданското общество от двете страни;
- инициативи за улесняване на дейността на МСП в трети държави;
- системи за социален диалог и проверка от страна на гражданското общество, включително посредством предварителни и последващи оценки на въздействието;
- високо ниво на защита на потребителите.

1.11 ЕИСК споделя становището на Европейския съвет в Брюксел от декември 2010 г. относно необходимостта от „по-ефикасни действия в отговор на предизвикателствата и от оползотворяване на свързаните с глобализацията възможности чрез извършване на оценки на въздействието преди започването на търговски преговори ... за осигуряване на отворени пазари, условия за справедлива търговия и конкуренция. Търговската политика на ЕС следва във всички случаи да отчита неравните условия, при които често се конкурира нашата промишленост.“

1.12 Комитетът отправя искане за конкретни последващи мерки във връзка с препоръките на Съвета на ЕС за допълнително засилване на „съгласуваността и взаимното допълване“ на вътрешните и външните политики на ЕС ⁽¹⁾.

1.13 Комитетът счита, че ЕС трябва да развива своите конкурентни предимства с цел по-ефективна и стратегическа защита на своите интереси и по-голямо доверие в европейския икономически и социален модел на световната сцена.

2. Въведение

2.1 Промислеността като цяло, включително и специализираните услуги, от които зависи тя, както и услугите, които

зависят от промишлеността, изгражда едно много обширно цяло, което представлява почти половината (47 %) от БВП на ЕС.

2.2 Промислеността е в състояние да даде специфичен принос, за да направи по-динамичен растеж на цялата икономика:

- за по-голяма производителност на Европа,
- за износ на обработени продукти ⁽²⁾,
- за технологичен напредък: над 80 % от частните инвестиции за научноизследователска и развойна дейност в ЕС произлизат от производствения сектор.

2.3 Предизвикателството срещу деиндустриализацията е да се осъществи насочване на всички политики на ЕС към целта, свързана с поддържане на потенциала за растеж и конкурентоспособност на промишлеността, като се подкрепя най-вече нейното външно измерение.

2.4 Не става въпрос да се създава изолирана политика, а да се включи един аспект на индустриална конкурентоспособност и свързаните с нея услуги във всички политики на ЕС, като се започне от общата търговска политика.

2.5 Отварянето на пазарите несъмнено представлява предпоставка за нарастване на заетостта. Въпреки това ЕС има нужда да актуализира своята стратегия, за да поддържа по-добре интернационализирането на предприятията в контекст на симетрия и реципрочност, в които се гарантират еднакви условия за всички участници.

2.6 Един последователен подход изисква да се разгледат редица сектори със значителна добавена стойност:

- Бъдещата търговска политика на ЕС трябва да бъде интегрирана в рамките на стратегията „Европа 2020“. Това налага необходимостта от създаване на набор от точни и ефикасни правила, създадени с цел:
 - поддържане на открити и справедливи пазари, като се изисква спазването на едни и същи правила от страните с нововъзникващи икономики и се защитават нуждите на по-слабо развитите страни;
 - защита на индустриалната и интелектуална собственост;
 - създаване на нови и по-интегрирани познания;
 - ограничаване на фалшифицирането;
 - защита и разпространение на такава ценност като социалната пазарна икономика ⁽³⁾;

⁽¹⁾ Вж. буква а) от приложение I към Заключенията на Европейския съвет от 16 септември 2010 г.

⁽²⁾ Около три четвърти от износа на ЕС, източник: ГД „Предприятия“.

⁽³⁾ Вж. член 3 от Договора от Лисабон.

- предлагане и изискване на високо ниво на защита и подобряване на качеството на околната среда;
 - насърчаване на еврото като валута, използвана за разплащане в международната търговия.
- Отварянето на световния пазар и последващата го реципрочност на тарифите са силно ограничени поради нетарифните бариери – трябва да се гарантира „спазването на нашите права по силата на двустранни и многостранни споразумения, насочени към отварянето на незаконно затворени пазари“⁽⁴⁾, за да се осигурят симетрия, реципрочност и еднакви условия.
- Трябва да бъдат преразгледани и укрепени инициативите в подкрепа на интернационализацията на МСП. Процентно износът на МСП извън вътрешния пазар днес е по-малък от 15 %.
- Политиката на ЕС трябва да проучи по-добре възможностите за постигане на интернационализация чрез засилено използване на други средства като:
1. преки чуждестранни инвестиции – FDI (*Foreign Direct Investment*);
 2. технологично сътрудничество;
 3. дейности за подизпълнение на обществени поръчки.
- Европейските държави трябва да се ангажират с развитието на засилен диалог със социалните партньори и с всички икономически и социални участници.
- Що се отнася до заетостта, прогресивните отраслови инициативи следва да бъдат подкрепени чрез нов импулс по примера на пилотните схеми за водещи пазари (*Lead markets*).
- 2.7 Необходимо е да се консолидира ролята на еврото на международната сцена като валута, използвана за разплащане в международната търговия, както за суровини, така и за преработени продукти.
- 2.8 Бурният процес на глобализация на световната икономика и напредъкът на нововъзникващите икономики налагат коренно преразглеждане на търговските политики на ЕС, за да се отчетат напълно интересите на европейската промишленост, която да запази и да разшири своята роля в глобалното селище.
- 2.9 В общи линии индустриалната политика на ЕС се осъществява чрез:
- общи мерки, насочени към развитието на вътрешния пазар,
 - външнотърговска политика (антидъмпингова политика; двустранни и многостранни търговски преговори, които влияят на отделни индустриални сектори),
 - многобройни социални, регионални и екологични политики, насочени към развитието на човешките ресурси,
 - политика на конкурентоспособност, прилагана посредством правни инструменти, необходими с оглед на справянето с пазарните недостатъци и предоставянето на държавни помощи,
 - политика на научноизследователска и развойна дейност,
 - иновационни дейности,
 - засилване на сътрудничеството между европейските предприятия,
 - търсене на диалог и сътрудничество между социалните партньори, като в този процес се включват и развиващите се страни, по-специално посредством договарянето на международни рамкови споразумения,
 - усилия за осъществяване на екологичните политики,
 - амбициозна и резултатна политика в областта на образованието и обучението.
- 2.10 Търговията, икономиката, диалогът между религиите и културният диалог, а следователно и просперитетът на народите са обусловени и се определят от качеството на отношенията между държавите, правителствата и международните организации. Освен това трябва да се отчетат различните равнища на развитие и различните подходи, които могат да се приложат за решаването на общите проблеми.
- 2.11 В настоящото становище ЕИСК желае да се концентрира върху външния аспект на индустриалната политика.
- 2.12 В този контекст на индустриалната политика се признава първостепенна роля, включително въз основа на едно ново съзнание – необходимостта да бъде върнато на промишлеността и на предприятията централното място, което им се полага.
- 2.13 „Индустриална политика за ерата на глобализацията“⁽⁵⁾ – тази инициатива има за цел да определи няколко приоритета, насочени към подобряване на предприемаческия климат, особено за МСП, и да облагодетелства развитието на солидни и устойчиви индустриални основи.
- 2.14 Един „Действително интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“⁽⁶⁾ е свързан със засилването на диверсифициран и иновационен производствен сектор с цел успешно опериране на глобалните пазари.
- 3. Области на интерес и на действие за едно последователно външно измержение**
- 3.1 Многобройни са областите на интерес и на действие, които подчертават външното призвание на европейската индустриална политика, но ЕИСК желае да се концентрира върху следните области:
- европейска стратегия за достъп до суровини;
 - интернационализация на МСП;

⁽⁴⁾ Вж. COM (2010) 612 окончателен, параграф 4.

⁽⁵⁾ Вж. стратегическа инициатива 10, COM(2010) 2020 окончателен.

⁽⁶⁾ Пак там.

- стандартизация и права върху интелектуалната собственост;
- регулаторен диалог;
- обща търговска политика;
- имидж и перспективи на Европейския съюз;
- отрасли инициативи: *водещите пазари и европейските платформи*.

3.1.1 **Достъп до суровини.** Сигурният и лесен достъп до суровини е ключов за инфраструктурите и представлява предварително условие за индустриалното развитие. Инициативите на ЕС са фундаментални за:

- да се отстранят съществуващите изкривявания и да се създадат нови правила и споразумения относно достъпа до суровини, най-вече за енергетиката;
- да се изискват непрестанни усилия, за да се гарантира, включително в рамките на Световната търговска организация (СТО), че страните производителки спазват минималните екологични и социални стандарти;
- да се подобрят условията за устойчиво добиване на суровини в Европа;
- да се поддържат европейските или националните сектори за рециклиране, за да се ограничат разхищенията, да се създадат работни места с висока добавена стойност и да се ограничат екологичните и социалните последици от процесите, свързани с добива;
- да се насърчи ефективността при употребата на ресурси и използването на вторични суровини;
- да се подсилат властите и институциите, отговорни за управлението на суровините в развиващите се страни, които разполагат с този вид ресурси;
- да се подкрепят вече започнатите изследвания, насочени към получаване на енергия чрез ядрен синтез с помощта на JET и ITER и с използване на суровини (деутерий, литий, тритий), които са широко разпространени в природата, най-вече в морската вода.

3.1.1.1 За да консолидира и засили своето присъствие и своята конкурентоспособност на световно равнище, европейската промишленост трябва да възприеме една силна, интегрирана стратегия, с особено внимание към енергийните доставки и с една истинска „дипломатия на суровините“.

3.1.1.2 Достъпът до суровини, най-вече за енергетиката, трябва да бъде основен стълб в новата индустриална политика. Ключовият въпрос трябва да бъде укрепването на нашите икономически и политически отношения с трети държави, с цел:

- отстраняване на изкривяванията в условията за достъп чрез действия, насочени срещу ограниченията на износа ⁽⁷⁾;

- поддържане на производството на метали в Европа;
- увеличаване на усилията по отношение на суровините, с които Европа вече разполага;
- наблюдаване на списъка с 14 „стратегически“ суровини за бъдещето на нашето производство. Става въпрос за: антимон, берилий, кобалт, флуорит, галий, германий, графит, индий, магнезий, ниобий, групата на платината (платина, паладий, иридий, родий, рутений и осмий), редки земни елементи, тантал и волфрам;
- създаване на стратегически резерви на основните суровини;
- включване на памука след стратегическите суровини;
- създаване на Европейска геоложка служба.

3.1.2 **Интернационализация на МСП.** Друго основно предизвикателство представлява международното измерение на европейската промишленост: малките и средните предприятия трябва да могат да се конкурират на глобалните пазари заедно с голямата промишленост, като междувременно консолидират собствените си производствени области.

3.1.2.1 Необходимо е да се създадат и укрепят инструменти в подкрепа на проучването и финансирането (застраховки, платежни гаранции и т.н.), така че да се позволи на МСП да се разраснат на международно ниво.

3.1.2.2 Съгласно едно скорошно изследване на ГД „Предприятията“, 25 % от европейските малки и средни предприятия са развивали внос или износ през последните три години. Извън европейския вътрешен пазар едва 13 % са имали отношения с трети държави, а ако се вземат предвид нововъзникващите пазари от групата на БРИК (Бразилия, Русия, Индия и Китай), този процент се колебае между 7 и 10 %.

3.1.2.3 Интернационализацията се отразява добре на предприятието в широк смисъл и му предлага още една стъпка напред:

- от гледна точка на тенденцията за наемане на нов персонал. МСП, които са активни на международно равнище, регистрират растеж на заетостта в размер на 7 % срещу скромния 1 % на другите МСП;
- от гледна точка на тенденцията за иновация. Въвеждането на иновационни продукти или услуги е извършено в 26 % от МСП, активни на международно равнище, срещу 8 % от останалите МСП.

3.1.2.4 Подобряването на резултатите от международната търговия е важно с цел укрепване на растежа и конкурентоспособността.

3.1.2.5 По-конкретно се налага да се увеличат и разширят пилотните инициативи за създаване на Европейски центрове за подпомагане в трети държави, така наречените *European Business Centres* ⁽⁸⁾ (Европейски бизнес центрове), както и ангажиментите за пълна оперативност на Екипите за достъп до пазари (*Market Access Teams*).

⁽⁷⁾ Като тези, наложени от Китай, Индия и др.

⁽⁸⁾ В Китай, Тайланд, Индия и Виетнам.

3.1.3 **Стандартизация.** Необходима е силна политика на стандартизация и защита на правата върху интелектуалната собственост, като се осигури външно измерение на процесите на стандартизация.

3.1.3.1 Нужно е да не се допуска стандартите да се превърнат в търговски бариери, а увеличаването на броя на националните правила в областта на услугите да създава пречки пред търговията.

3.1.3.2 ЕИСК е убеден, че трябва да бъде въведено със закон задължението за всички онези, които създават стандартите, да спазват принципите на СТО/Споразумението за премахване на техническите пречки пред търговията в процеса на разработване на стандартите.

3.1.3.3 Друга основна тема е тази за оперативната съвместимост – услугите и приложенията трябва действително да са оперативно съвместими, за да бъдат приети от пазара и за да отговарят на определените цели.

3.1.4 **Регулаторен диалог.** За да бъде наистина конкурентоспособна, европейската промишленост се нуждае от правила и регламенти в световен мащаб.

3.1.4.1 Към „тарифните“ бариери пред търговията често се добавят „нетарифни“ бариери от регулаторно естество. Затова ЕИСК счита, че трябва да се увеличат усилията на различни фронтове: както за намаляване на съществуващите бариери, така и за недопускане на появата на нови бариери.

3.1.4.2 В такъв тип контекст принципът за по-добро законотворчество е фундаментален, за да се намалят високите разходи, дължащи се често на прекалено регулиране, и за да се извлекат ползи от един по-ефикасен достъп до международните пазари чрез механизми на взаимно признаване.

3.1.5 **Общата търговска политика** представлява един от стълбовете на външните отношения на Европейския съюз. Тя регулира търговските отношения на държавите-членки с трети държави, като основната цел е да се гарантира равнопоставеност при конкуренцията и еднакви условия.

3.1.5.1 Необходимо е да се гарантира по-голяма ефикасност на дейностите, свързани с борбата срещу **фалшифицирането и пиратството**, както в рамките на вътрешния пазар, така и извън него, поради тежките отрицателни последствия върху нарастващ брой все по-диференцирани сектори.

3.1.5.2 Както се посочва в новите разпоредби на Договора от Лисабон, подобряването на нашите резултати от трансграничната и международната търговия е важно за укрепване на растежа и за повишаване на конкурентоспособността и устойчивостта на предприемачията в дългосрочен план, като се гарантира единна европейска позиция.

3.1.5.3 Инструментите за търговска защита и достъп до пазарите целят по-конкретно да защитават европейските предприятия от пречките пред търговията. Европейският съюз трябва да може да гарантира хармоничното развитие на световната търговия чрез насърчаване на нейния справедлив и устойчив характер, който отчита различните равнища на развитие на държавите извън ЕС, като помага на по-слабо

развитите да извършват своите процеси на индустриализация и като изисква от страните с нововъзникващи икономики да спазват изцяло правилата.

3.1.5.4 ЕС трябва да дефинира точни икономически критерии за водене на преговори и за сключване на споразумения за свободна търговия, както и за определяне на своите партньори, по-конкретно що се отнася до потенциала на пазарите от гледна точка на размери и икономически растеж, като осигурява ясни механизми за предварителна оценка (на последователността в политиката) и за последваща оценка (на пълното зачитане на симетрията и реципрочността), включително посредством подкрепата на европейския социален диалог и организираното гражданско общество.

3.1.5.5 Намаляването на тарифите в рамките на СТО трябва да бъде придружено от усилия, насочени към подобряване на условията на труд, в съответствие със стандартите на МОТ.

3.1.6 **Имидж и перспективи на Европейския съюз.** Необходимо е визия, ориентирана към устойчивото развитие и способна да насърчава развитието на приобщаващи общества, отворени икономики и мирни отношения чрез глобална и дългосрочна логика.

3.1.6.1 Имиджът на Европейския съюз, в собствените му рамки, но преди всичко извън тях трябва да бъде развиван по-добре, като се гарантира последователност, единство и способност за бързи действия с цел неговото пълно оползотворяване. Необходимо е да се определи и изпълни дейност, разпределена по синергични и последователни помежду им нива, за:

— гарантиране на **балансирано отваряне на пазарите**, като освен това **се вземат мерки за опазване на ограничените световни ресурси и се гарантира достъпът на Европа в дългосрочен план до ресурсите**, които са ѝ стратегически необходими;

— **засилване на икономическия диалог с всички основни партньори** в рамките на един многостранен подход;

— по-нататъшно **укрепване на международната роля на еврото**;

— предлагане на ЕС като „**международна нормативна сила**“, насърчаваща повишаването на стандартите в индустриалната, екологичната и социалната област, а така също и в областта на достойните условия на труд, обществените поръчки и интелектуалната собственост;

— **лансиране отново на трите основни политики на външно развитие на ЕС**: разширяване, политика за съседство и Съюз за Средиземноморието, ново партньорство с Африка в рамките на АКТБ⁽⁹⁾.

3.1.6.2 ЕИСК е дълбоко убеден, че при липса на **прогноза, споделена на европейско ниво, относно глобалните перспективи на европейската индустриална политика** на не е възможно да се развие онази обща стратегическа визия, която е наложителна за едно силно и последователно ново начало на външното измерение на европейската индустриална политика.

⁽⁹⁾ Становище на ЕИСК относно „Външното измерение на обновената Лисабонска стратегия“, ОВ С 128/2010 г., стр. 41.

3.1.6.3 ЕИСК е убеден, че интересът на европейските промишлени отрасли е да има растеж и че единственият начин той да бъде реализиран се състои в това да не сме непрекъснато изложени на конкуренцията на ниските цени.

3.1.7 Отраслови инициативи: водещи пазари и платформи

3.1.7.1 Европа трябва да построи собственото си бъдеще въз основа на силните си страни. Различни отраслови решения биват непрекъснато развивани, за да се подобри световната конкурентоспособност на Европа и да се допринесе за нейната атрактивност като място за живеене и работа.

3.1.7.2 Сред ключовите области са:

- технологичните инфраструктури;
- мрежите за енергийно снабдяване;
- обществото на знанието и цифровото общество;
- здравеопазването и мобилността;
- хоризонталните технологии, необходими за промишлените отрасли на ЕС.

3.1.7.3 Според ЕИСК е необходимо да се поставят в една силна и последователна рамка различните съществуващи отраслови аспекти като:

- европейските технологични платформи,
- инициативите за водещи пазари,
- различните консултативни комитети на високо равнище,
- иновационните платформи като LeaderShip, Cars 21, оперативна група по информационни и комуникационни технологии,
- Групата на високо равнище за химическа промишленост.

3.1.7.4 ЕИСК счита освен това, че някои особено чувствителни и обещаващи сектори заслужават да бъдат допълнително развити, например:

- **космическото пространство;**
- **устойчивата мобилност;**
- **социалните предизвикателства на бъдещето, свързани с изменението на климата,**
- **конкурентните предизвикателства** като химическата промишленост, инженерството и хранително-вкусовата промишленост;
- **секторите с висока енергоемкост.**

4. Външното измерение на политиките на ЕС – ключ към успеха на европейската промишленост

4.1 Както беше подчертано от унгарското председателство, „в целия свят се извършва невероятно бърза и дълбока трансформация и Европа трябва да бъде в състояние да издържи на една световна конкуренция, много по-силна, отколкото е била в миналото“.

4.2 20 милиона предприятия в Европа, по-конкретно малките и средните предприятия, ръководени от творци, работници, занаятчии и предприемачи, трябва да могат да въвеждат иновации, да укрепват своята конкурентоспособност и да създават работни места с подкрепата на европейска индустриална политика, интегрирана в своето външно измерение.

4.3 ЕИСК приветства заключенията на Европейският съвет от 17 декември 2010 г. относно европейската конкурентоспособност в международен план и изграждането на вътрешния пазар.

4.4 По-специално ЕИСК подчертава важността на това да се предостави на предприятията интелигентна, предвидима и не толкова тежка нормативна рамка, както и един по-добър предприемачески контекст за МСП, който да им позволява да работят с дългосрочна визия.

Брюксел, 4 май 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Публичните предприятия на трети държави на пазарите на обществените поръчки в ЕС“ (становище по собствена инициатива)

(2011/С 218/06)

Докладчик: г-н ROSSITTO

Съдокладчик: г-н PAETZOLD

На 16 септември 2010 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността си, да изготви становище по собствена инициатива относно

„Публичните предприятия на трети държави на пазарите на обществените поръчки в ЕС“.

Консултативната комисия по индустриални промени, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 4 април 2011 г.

На 471-вата пленарна сесия, проведена на 4 и 5 май 2011 г. (заседание от 4 май), Европейският икономически и социален комитет прие следното становище със 152 гласа „за“, 4 гласа „против“ и 9 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) счита, че отварянето на системите за обществени поръчки на всички държави за международната конкуренция на основата на Споразумението за обществени поръчки СОП/СТО е печеливш ход: то гарантира реципрочност и симетрия в нормативната база и нейното прилагане по отношение на международната конкуренция и дава възможност да се противодейства на протекционистичните мерки и нелоялната конкуренция, въпреки специфичните споразумения със страните с нововъзникващи икономики, в съответствие с първичното и вторичното право на ЕС и решенията на съда на ЕС.

1.2 Според ЕИСК ЕС трябва да увеличи своите възможности при водене на преговори, за да подобри достъпа до пазарите на обществени поръчки на трети държави въз основа на своето първично и вторично право, тъй като Съюзът отвори повече от 80 % от пазарите си на обществени поръчки, а другите големи развити икономики отвориха едва 20 % от своите.

1.3 ЕИСК настойчиво призовава ЕП, Съветът и Комисията да гарантират, както на вътрешно, така и на международно равнище, по-ефикасна и по-стратегическа защита на интересите на ЕС в областта на достъпа до публичните пазари, като засилят доверието в него в световен мащаб, а също така и дълготрайността и развитието на европейския икономически и социален модел.

1.4 Според ЕИСК предприятията, които изпълняват обществени поръчки, трябва да бъдат поставени при едни и същи условия на конкуренция на пазара, целящи да осигурят справедлива конкуренция при равни условия (*level playing field*), въз основа на реципрочност с предприятията на трети държави, които спазват основните принципи на международните обществени поръчки, особено по отношение на забранените

преки или непреки държавни помощи, методите за изчисление на цените, превантивното отчитане на разходите и рисковете.

1.5 ЕИСК препоръчва на законодателите на вътрешния пазар на ЕС и на водещите международни преговори от името на ЕС в сферата на международните обществени поръчки да бъдат последователни и да осъзнават възможните взаимни последици от упражняването на техните дейности, като насърчават равното третиране, недискриминацията, взаимното признаване, пропорционалността, прозрачността, борбата срещу корупцията, спазването на социални и екологични стандарти, спазването на основните права на човека.

1.6 ЕИСК счита за наложително да се постави началото на систематичен контрол на последователността между резултатите от двустранните и многостранните преговори, водени от Комисията с мандат, предоставен от държавите-членки, и последователното, пълно и ефективно прилагане на приетите мерки от страна на държавите-членки.

1.7 Според ЕИСК би било уместно Споразумението да се преобразува от плурилатерално в многостранно, с нови присъединявания и преходни мерки във връзка с компенсациите, преференциалните цени, въвеждането на органи или сектори и на нови прагове, както и да се възобнови активно идеята за временно изключване от СОП на обществени поръчки, финансирани с европейски средства, за предприятията от държавите, които поддържат национални протекционистки мерки.

1.8 ЕИСК призовава за бързото приемане на оповестената Инициатива относно условията за „достъп на предприятията от трети държави до европейския пазар на обществени поръчки“ – MASP и до ясни, прозрачни и проверени механизми за взаимно отваряне на пазарите, за да се осигури симетричен достъп до публичните пазари, като за целта се адаптира пакетът за обществени поръчки от 2004 г.

1.9 Според ЕИСК е необходимо да се засили подходът, основан на превенцията и на система за „ранно предупреждение“ относно проектите и/или приемането на нормативни разпоредби в трети държави, които са ограничаващи по отношение на обществените поръчки, с цел потенциалните пречки да бъдат установени и оповестени на международно равнище още в началния етап, като базата данни на ЕК за достъп до пазари се усъвършенства чрез надеждна и бързо достъпна информация относно поканите за участие в тръжни процедури, формалностите и техническите спецификации в тръжната документация, особено за нашите МСП, придружени със статистически бази данни и показатели на въздействието на изкривяващите явления.

1.10 ЕИСК препоръчва мерки за олекотяване и опростяване на процедурите, които да се адаптират към новите предизвикателства на равнище ЕС, за да се гарантира на възложителите на вътрешно и международно ниво възможността да използват изцяло икономическия и иновационен потенциал на МСП, включително чрез предлагане на обучение, информация и помощ на изпълнителите и участниците в международни тръжни процедури за възлагане на обществени поръчки и такива в трети държави, особено на техните кадри и ръководители.

2. Въведение

2.1 В ЕС годишният обем от обществени поръчки в публичния сектор за стоки и услуги представлява около 17 % от БВП, равняващ се приблизително на 2 100 милиарда евро: от тях около 3 % са над прага на СОП – Споразумението за обществените поръчки, сключено в рамките на СТО ⁽¹⁾. Световният пазар на обществени поръчки се оценява между 10 и 20 % от БВП, като не съществуват сравними данни за държавите, които не са членки на СОП: общият дял на обществените поръчки е значително над 10 % от световния БВП.

2.2 Европейските предприятия, от големите глобални предприятия до най-предприемчивите МСП, се борят, за да се наложат на световните пазари, но срещат нарастващи трудности при достъпа до пазара на обществени поръчки, не толкова свързани с препятствията на границите, колкото с пречките „отвъд границата“, по-сложни и по-проблемни от техническа гледна точка, за чието установяване, анализиране и отстраняване е необходим по-дълъг период от време, с ограничаващи правила и практики, които рискуват да попречат на предприятията от ЕС да участват в търговете за обществени поръчки в трети държави.

2.3 Настоящото становище по собствена инициатива се отнася до един специфичен аспект на пазара на обществените поръчки, както е посочено в заглавието: да се проучи и да се посочи – във връзка с участието на публичните предприятия на трети държави в търговете за обществени поръчки – по какъв начин ЕС може

— да осигурява доброто функциониране на своя вътрешен пазар в областта на обществените поръчки;

— да гарантира, че на публичните предприятия на трети държави им е разрешено да оперират на европейския пазар, като се спазват същите условия и критерии за достъп, които се отнасят и за другите предприятия;

— да гарантира също реципрочност и симетрия на достъп за офертите на офертите на европейските предприятия на публичните пазари на трети държави.

Други аспекти на въпроса за обществените поръчки са или ще бъдат предмет на становища на ЕИСК.

2.4 Връзката между отварянето на външната търговия и реформите на вътрешния пазар е двупосочна: ако и в двата случая целта е да се намалят разходите за ненужните регулаторни бариери, които пречат на потока от стоки, услуги и инвестиции, нарастващата взаимозависимост между вътрешния пазар и международните пазари изисква от законодателите на вътрешния пазар на ЕС и преговарящите от името на ЕС в областта на международната търговия и на международните обществени поръчки да бъдат наясно относно евентуални реципрочни последици при упражняването на своите дейности и да прилагат последователна политика, ориентирана към насърчаването на принципите на първичното и вторичното право на ЕС във вида, в който са потвърдени от Съда и Хартата на основните права:

— спазване на правата на човека;

— борба с корупцията;

— спазване на социалните и екологичните стандарти;

— прозрачност;

— пропорционалност;

— равнопоставено третиране;

— недискриминация;

— взаимно признаване.

2.5 В секторите на стандартизирането и регламентирането, услугите, инвестициите и обществените поръчки, а така също и на правата върху интелектуалната собственост и системите за сертифициране при много от нашите търговски партньори често се наблюдават тежки процедури, липса на прозрачност и мерки в областта на индустриалната политика, насочени към принудително заместване на вноса, принудително прехвърляне на технология и осигуряване на преференциален достъп до суровините за местните производители.

2.6 Докато предприятията в ЕС търпят нарастващата конкуренция на своя вътрешен пазар, който с големи усилия насърчи прозрачно отваряне с цел да създаде в ЕС вътрешен пазар без бариери, сега става очевидно, че подобно отваряне лишава напълно този вътрешен пазар от защита спрямо участниците от пазарите на трети държави, които не са задължени да прилагат същото отваряне на своите пазари.

⁽¹⁾ Източник: оценки на Европейската комисия в СОМ(2010) 612 окончателен.

2.7 ЕС разполага със строги правила по този въпрос, целящи гарантирането на справедлива конкуренция при равни условия за всички (*level playing field*), а опитът показва, че нито едно от тези правила не се прилага спрямо публични предприятия на трети държави, особено когато те участват в обществени поръчки, като по този начин се нарушават самите основополагащи принципи на вътрешния пазар и се нанасят значителни щети на европейската промишленост и икономика.

2.8 ЕИСК счита за необходимо да се разгледа въпросът за това как ЕС може да гарантира доброто функциониране на вътрешния пазар дори в случаите, когато публични предприятия на трети държави бъдат допуснати да участват в този пазар, като остава особено бдителен в борбата срещу протекционизма, но в интерес на потребителите, предприятията и европейските данъкоплатци се противопоставя на всички форми на социален и екологичен дъмпинг⁽²⁾, на непрозрачност на разходите и цените и на държавните помощи, на неспазването на бюджетните правила и правилата на свободния пазар.

2.9 В Общото споразумение за митата и търговията обществените поръчки изрично са изключени от основното задължение по националния режим, както и от задълженията на Общото споразумение по търговията с услуги. Необходимо е да се отчете обаче⁽³⁾, че до 2015 г. 90 % от световния икономически растеж ще бъдат създадени извън Европа, една трета от които само в Китай – през следващите години ще бъде необходимо да се възползваме от възможността, предложена от високите нива на растеж в третите държави, особено в източна и южна Азия.

2.10 Ако нашият пазар е вече значително отворен, в доста по-малка степен е отворен пазарът на нашите основни търговски партньори, особено на регионално и местно равнище. Достатъчно е да обърнем внимание на няколко примера от различни континенти:

2.10.1 В **КИТАЙ** нивото на отваряне на пазара остава все още много под потенциалните възможности. Китай, чийто БВП за 2009 г. възлиза на 3 573,8 милиарда евро, през същата година е реализирал износ на стоки и услуги за ЕС на стойност 227 милиарда евро, а осъщественият внос от ЕС е в размер на 99,7 милиарда евро. Клаузите „Buy local“ („Купувайте местни стоки“) съществуват от 2003 г. съгласно предвиденото от чл. 10 на GPL – *Government Procurement Law* (*Закон за възлагане на обществени поръчки*), а през 2007 г. политиката „Buy Chinese“ („Купувайте китайски стоки“) беше засилена чрез два указа, които ограничават възможността за обществени поръчки за чуждестранни стоки до момента, когато местните продукти станат „неразумно“ по-скъпи и с по-ниско качество. През 2009 г. това правило беше строго тълкувано, като бяха премахнати и последните възможности, особено що се отнася до високотехнологичните и иновационни продукти, а чрез указ беше наложен строг контрол върху обществените поръчки в строителството в рамките на „пакетите за вътрешно стимулиране“ за 2008 г. и 2009 г. През ноември 2009 г. Китай въведе „Indigenous Innovation Product Accreditation List“ („Списък с разрешени местни иновационни продукти“), а през 2010 г. Държавният съвет предложи промени за предприятията под държавен контрол, в резултат на които тези предприятия трябва да работят само на

вътрешния пазар. Едновременно с това обаче изплати държавни помощи на китайската промишленост в сектора на високотехнологичните продукти, за да бъде по-конкурентоспособна на чуждестранните пазари⁽⁴⁾.

2.10.1.1 В областта на обществените поръчки за строителството Китай изостави системата за лицензи за „project management“, „construction management“ и други строителни услуги, за да ги замени с нова система – WFOCE (Wholly Foreign Owned Construction Enterprise – Изцяло чужди строителни дружества) и JV (Joint Ventures – Смесени дружества), в която чуждите дружества на практика са изключени от проектите обект на национални търгове за обществени поръчки (NCB), а са допуснати само в редките случаи на международни търгове за обществени поръчки (ICB) за национални проекти. И двете системи – WFOCE и JV – трябва да отговарят на китайската квалификационна система, която предвижда номинален капитал на стойност поне 5 пъти по-висок от стойността на проекта, основен персонал от поне 300 души, живели минимум една година в Китай, референции за предишни извършени дейности в Китай, а за смесените дружества – взимането под внимание на партньора с по-ниска квалификация⁽⁵⁾.

2.10.1.2 Сегашната китайска оферта в преговорите на Световната търговска организация в рамките на Споразумението за обществените поръчки (СОП) не включва повечето строителни дейности, които могат да предизвикат интереса на европейските предприятия, нито като дейност, нито като възложител на обществени поръчки.

2.10.1.3 В **РУСИЯ**, която не е страна по СОП/СТО, с указ от министерството на икономическото развитие от декември 2008 г. се налага ограничителни условия за достъп до правителствените и общинските обществени поръчки, като се отдава предпочитание на националните продукти и услуги, за които може да се заплаща цена до 15 % над тяхната стойност, а през 2009 г. бяха приети антикризисни мерки „Buy Russian“ („Купувайте руски стоки“).

2.10.2 В **БРАЗИЛИЯ** законът за обществените поръчки бе изменен през юли 2010 г., за да позволи на властите, възлагачи обществени поръчки, да запазят марж от 25 % за продукти и услуги, произведени изцяло или частично в Бразилия. През 2009 г. Бразилия регистрира БВП от 1 128,5 милиарда евро⁽⁶⁾.

⁽⁴⁾ Повод за особено безпокойство по отношение на обществените поръчки и интелектуалната собственост представлява политиката за „местни иновации“, с която се цели да се окаже подкрепа на китайските фирми, които се движат нагоре по веригата за създаване на стойност. Схемата за местни иновации, обявена за пръв път през ноември 2009 г., силно затруднява достъпа до китайския пазар на обществени поръчки в голям брой иновационни сектори от зелените технологии до телекомуникациите. Вж. SEC(2011) 298 окончателен.

⁽⁵⁾ Вж. съобщение на Комисията, документ на СТО № s/c/w/286, параграфи 15–19. Освен това, покупката на китайско предприятие от страна на чуждестранно дружество отменя квалификацията, придобита от китайското предприятие, което трябва да започне от нулата.

⁽⁶⁾ В измененията 2010/7 на бразилския закон за обществените поръчки „временно“ е въведена клауза „Buy Brazilian“ („Купувайте бразилски стоки“).

⁽²⁾ Вж. COM(2010)621/1.

⁽³⁾ Вж. COM(2010)612/4.

2.10.3 В **САЩ** Конгресът измени изискванията „Buy American“ („Купувайте американски стоки“) на Американския акт за възстановяване и реинвестиране (*American Recovery and Reinvestment Act – ARRA*)⁽⁷⁾, като акцентира още повече върху тях. БВП на САЩ през 2009 г. е бил 10 122,6 милиарда евро с реализиран износ на стоки и услуги за ЕС на приблизителна стойност от 286,8 милиарда евро и внос от ЕС, възлизаш на 323,8 милиарда евро, за същата 2009 г.⁽⁸⁾

2.10.4 В **ЯПОНИЯ**, седмия по значение пазар за износ на ЕС, на който през 2009 г. е реализиран износ на стойност 36 милиарда EUR срещу внос на стойност 56,7 милиарда EUR, предприятията от ЕС срещат трудности при получаването на достъп до обществените поръчки, въпреки че Япония е страна по СОП/СТО: през 2007 г. за предприятия от ЕС бяха отворени само 4 % от всички търгове за обществени поръчки на обща стойност 22 милиарда EUR, което е по-малко от 0,7 % от японския БВП, докато имаше достъп до публичен пазар на ЕС на стойност 312 милиарда EUR, което се равнява на 2,5 % от БВП на ЕС⁽⁹⁾.

2.10.5 Във **ВИЕТНАМ** през април 2010 г. беше издадена директива относно употребата на национални продукти и материали и относно обществените поръчки за тези продукти, финансирани с държавни средства. През 2009 г. Виетнам достигна БВП от 66,8 милиарда евро с реализиран износ за ЕС в размер на 7,8 милиарда евро и внос от ЕС, възлизаш на 3,8 милиарда евро.

2.10.6 В **АВСТРАЛИЯ** през 2009 г. два щата приеха правила относно обществените поръчки, оценени като стратегически, т.е. за над 250 милиона австралийски долара (AUS \$), за които в щата Виктория изискванията са 40 % да бъдат изпълнени с местни продукти (австралийски/новозеландски), а в щата Нов Южен Уелс е определена преференциална цена от 20 % към която се добавят, в зависимост от случаите, допълнителни преференции от 2,5 % до 5,0 %. През 2009 г. Австралия регистрира БВП в размер на 712,8 милиарда евро с реализиран износ на стоки и услуги за ЕС, възлизаш на 14,4 милиарда евро и внос от ЕС в размер на 34,1 милиарда евро.

2.11 Има и случаи като този на **ТУРЦИЯ**, където системата на обществените поръчки се подобри след приемането на закон № 5812 от 2008 г., който съгласува вътрешните разпоредби с

(7) Законодателството включва две нови разпоредби „Buy American“: едната забранява средствата, предоставени съгласно този закон, да бъдат използвани за проекти за строителство, изменение, поддръжка или поправка на обществени сгради или за публично строителство, освен ако цялото количество желязо, стомана и изделия, използвани в проекта, е произведено в Съединените щати; другата забранява средствата, предоставени съгласно този закон, да бъдат използвани за закупуване от страна на Министерството на вътрешната сигурност (Homeland Security) на текстилни продукти, включени в подробен списък, освен ако те са произведени от растения, отгледани и преработени в САЩ.

(8) Друг пример е забраната правителството на САЩ да купува от така наречените „inverted companies“ (пренасочили се компании), които първоначално са били компании на САЩ, които са започнали да работят в съответствие с данъчното законодателство на друга държава и съществуват сериозни съмнения доколко това е съвместимо с СОП/СТО. В резултат на това компания на ЕС, която е установена в ЕС, не може да продава на правителството на САЩ, въпреки че би трябвало да бъде защитена от СТО.

(9) Вж. SEC(2011) 298.

общностните: обществените поръчки за доставка на стоки, полагагане на труд и предоставяне на услуги са базирани на механизми, отворени към конкуренцията, въпреки че следва да се усъвършенства въвеждането в националното законодателство на директивите на ЕС относно системите за обжалване⁽¹⁰⁾. През 2008 г. обществените поръчки над прага за ЕС бяха на стойност 7 703 милиона EUR за положен труд, 8 459 милиона EUR в областта на услугите и 8 042 EUR в областта на стоките.

3. Настояща нормативна рамка

3.1 Понастоящем нормативната рамка, която регулира пазара на обществените поръчки за европейските предприятия, се състои от:

- основната европейска рамка, съставена от директивите относно обществените поръчки от 2004 г.: Директива 2004/18/ЕО относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, услуги и доставки и Директива 2004/17/ЕО относно координиране на процедурите за възлагане на обществени поръчки от възложители, извършващи дейност във водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги, заедно с Директива 2007/66/СЕ относно преразглеждането на процедурите за възлагане на обществени поръчки, както и Директиви 89/665/ЕИО, 92/13/ЕИО, и Кодекса на добрите практики за достъпа на МСП до обществени поръчки⁽¹¹⁾;

- Договора, който въведе в първичното законодателство на ЕС признаването на правото на самостоятелност на местните и регионалните власти с възможност за публичните власти да използват собствени инструменти, за да изпълнят своите мисии в служба на обществото, например различни форми на публично-публично партньорство;

- многобройни решения на Съда на Европейския съюз по въпроса за обществените поръчки;

- основния инструмент за отварянето на международните обществени поръчки, а именно многостранното Споразумение за обществените поръчки (СОП) на Световната търговска организация, понастоящем в процес на преразглеждане, докато Общото споразумение по търговията с услуги (ГАТС) на СТО изключва обществените поръчки от основните разпоредби на ГАТС относно достъпа до пазара, освен мандата за водене на многостранни преговори за обществените поръчки за услуги, където Общността изпълнява водеща роля за ангажиментите по въпросите на достъпа до пазара и забраната за дискриминация при възлагането на обществените поръчки за услуги чрез въвеждането на общи процедурни правила относно закупуването;

- клаузите „обществени поръчки“ в споразумения за свободна търговия, в споразумения за асоцииране, в споразумения за партньорство и сътрудничество, в споразумения за стабилизиране и асоцииране, в споразумения за икономическо партньорство, във временни споразумения относно търговията и свързаните с нея въпроси и в споразумения за търговско и икономическо сътрудничество;

(10) Оценка на обществените поръчки в ТУРЦИЯ – SIGMA Support for Improvement in Governance and Management- съвместна инициатива на ОИСП/ЕС.

(11) SEC(2008) 2193 на службите на ЕК.

— прилагането на европейското право в областта на обществените поръчки и на концесиите в институционализираните публично-частни партньорства.

4. Бележки

ЕИСК счита отварянето на системите за обществени поръчки на всички държави към международната конкуренция на базата на Споразумението СОП/СТО за печеливш ход, тъй като то гарантира на системите за обществени поръчки на всички държави реципрочност и симетрия в нормативната база и нейното прилагане и дава възможност да се противодейства на протекционистичните мерки и нелоялната конкуренция, въпреки специфичните споразумения със страните с нововъзникващи икономики

4.1 ЕИСК подчертава появилите се неотдавна данни в указания на Комисията, че „до 2015 г. 90 % от световния растеж ще бъде генериран извън Европа, като само делът на Китай ще представлява една трета от него“⁽¹²⁾.

4.2 ЕИСК споделя принципа, че за да се развият нашите конкурентни предимства, ЕС трябва „да осигури една по-ефикасна и по-стратегическа защита на своите интереси“, като засили „доверието в себе си в световен мащаб, както и дълготрайността и развитието на европейския икономически и социален модел“; „за да засили доверието в себе си, Европа трябва да увеличи своето влияние при преговорите с цел подобряване на достъпа до пазарите на трети държави“, тъй като „Европейският съюз отвори повече от 80 % от своя пазар на обществени поръчки, а другите големи развити икономики отвориха техния едва до 20 %“⁽¹³⁾.

4.3 Според ЕИСК съществуващата в момента регулаторна рамка на Европейския съюз относно обществените поръчки по принцип е подходяща и се счита за достатъчна, за да регулира европейския пазар в икономически, социален и екологичен аспект. За съжаление има такива държави-членки, които не използват напълно възможностите, предоставени от тази регулаторна рамка, за да гарантират лоялна конкуренция, и рискуват да отворят техните пазари без основи на реципрочност пред държавни предприятия на трети държави, които не спазват основните принципи на международните обществени поръчки. Наложително е обаче тези правила строго да се спазват, също както и основните принципи на Договорите и Хартата за основните права (ХОП).

4.4 ЕИСК счита, че публично-публичното сътрудничество не бива да създава успоредни пазари, които да заобикалят правилата за обществените поръчки и да изключват частните оператори.

4.5 Европейският съюз е създаден с идеята да има отворена икономика, насърчаваща свободната търговия, като предоставя сигурен в правно отношение и недискриминационен достъп до широк брой обществени поръчки; същевременно трябва да се

гарантира конфиденциалност и прозрачност, за да насърчи иновацията и един устойчив и стабилен пазар на обществени поръчки, който:

— да дава предимство на по-изгодната икономически оферта пред по-неизгодната;

— да отчита целия жизнен цикъл.

4.6 Според ЕИСК всички предприятия изпълнители на обществени поръчки трябва да бъдат поставени при едни и същи условия на конкуренция на пазара. Във връзка с това ЕИСК изразява съмнения относно условията за участие на така наречените „държавни предприятия“ на трети държави, особено що се отнася до забранените преки или косвени държавни помощи, метода на изчисляване на цените, превантивното отчитане на разходите и рисковете. Всъщност европейският пазар гарантира достъпа без да гарантира по подходящ начин опазването от нелоялна конкуренция, с големи рискове от евентуален социален и екологичен дъмпинг и неспазване на основния етичен кодекс, съдържащ се в Договорите и ХОП, от страна на такива държавни „предприятия“.

4.7 Според ЕИСК е необходимо:

4.7.1 в международните преговори и в преговорите с трети държави да се набляга на факта, че основните ценности, права и принципи на ЕС, установени в първичното право на ЕС въз основа на Договорите и ХОП, трябва да се зачитат и не подлежат на обсъждане;

4.7.2 да се изразява единна, силна и последователна позиция на международните преговори, като не се допускат отделни национални действия, които биха могли да изложат на риск общата позиция в преговорите, и се сравнява действителното отваряне на националните пазари със сроковете и рамките предвидени в споразуменията, сключени на европейско равнище;

4.7.3 да се осъществи по-голяма координация и последователност при подготовката и изпълнението между службите на Комисията, които се занимават с различни аспекти на търговските и индустриалните преговори и преговорите за сътрудничество, в съответствие с правилата, отнасящи се до обществените поръчки на многостранно равнище по Споразумението СОП от 1994 г., споразуменията за свободна търговия от ново поколение, споразуменията за партньорство и сътрудничество или споразуменията за асоцииране в рамките на Евро-средиземноморското партньорство, с по-целенасочени подходи относно нетарифните бариери и натиск за отваряне на пазарите на обществени поръчки за предприятията от ЕС;

4.7.4 споразумението СОП да се преобразува в многостранно споразумение, с нови присъединявания и преходни мерки относно компенсациите, преференциалните цени, въвеждането на органи или сектори и на по-високи прагове;

⁽¹²⁾ COM(2010) 612, параграф 1.

⁽¹³⁾ Обща декларация от 9.2.2011 г. на Франция, Германия, Испания, Португалия, Италия и Полша за по-добра реципрочност между ЕС и неговите търговски партньори.

4.7.5 временно изключване от СОП на обществените поръчки, финансирани с европейски средства, за предприятията от държавите, които поддържат национални протекционистки мерки, идея вече предложена от ЕИСК в различни предишни становища ⁽¹⁴⁾;

4.7.6 подробно да се прилагат принципите на реципрочност и пропорционалност за някои сектори, заложи в „Общи бележки и дерогации от разпоредбите на член III от Приложение I на ЕО“ на СОП;

4.7.7 да се налагат на предприятията от трети държави същите условия, налагани на европейските предприятия на техните пазари: ЕС не може да продължава да основава преговорите на формална реципрочност вместо на действителна икономическа реципрочност; в случай на дисбаланс трябва да се предвиди предпазна клауза за прекратяване на споразумението;

4.7.8 когато важните търговски партньори се облагодетелстват от общото отваряне на ЕС, без реципрочност, ЕС да разгледа въвеждането на целенасочени ограничения на достъпа до сектори на обществените поръчки в ЕС, за да ги подтикне да предложат реципрочно отваряне на техните пазари;

4.7.9 да се приеме възможно най-бързо инициативата относно условията за „Достъп на предприятията от трети държави до европейския пазар на обществени поръчки – MASP“ с ясни, прозрачни и проверени механизми за реципрочно отваряне на пазарите, за да се осигури симетричен достъп до публичните пазари на развитите икономики и на големите нововъзникващи икономики в секторите, които попадат в обхвата на Директива 2004/17/ЕО ⁽¹⁵⁾ и на работната програма за 2011 г. ⁽¹⁶⁾;

4.7.10 да се установи по-голямо техническо сътрудничество между представителите на държавите-членки и Комисията относно достъпа до пазарите и по-чести консултации с представителите на промишлеността;

4.7.11 да се установи тесен контрол и мерки, които да гарантират неговото действително приложение, относно неналичието на преки или непреки държавни помощи – считани за забранени в ЕС – преди всичко спрямо търговете за възлагане на обществени поръчки, които използват финансиране от Общността, от Европейската инвестиционна банка, от структурните фондове или за европейските мрежи, при пълно спазване на гаранциите за социални и екологични европейски стандарти;

4.7.12 да се усъвършенства базата данни на Комисията относно достъпа до пазарите чрез надеждни и достъпни данни за поканите за участие в тръжни процедури, формалностите и техническите спецификации в тръжната документация, които фактически пречат на участието в трети държави, като се оставят статистически бази данни и показатели за въздействието на изкривяващите явления;

4.7.13 да се подсили подходът, основан на превенцията и на системата за „ранно предупреждение“ относно проектите и/или приемането на нормативни разпоредби в трети държави, които са ограничаващи по отношение на обществените поръчки, с цел установяване на потенциалните пречки и оповестяване на международно ниво още в началната фаза, и да се търси решение за тях още при източника чрез системно използване на процедурата за съобщаване в рамките на Споразумението за техническите пречки пред търговията;

4.7.14 да се въведат мерки на ниво ЕС за МСП, за да се гарантира, че възложителите на обществени поръчки на вътрешно и международно равнище използват икономическия и иновационен потенциал на МСП;

4.7.15 да се осигурят обучение, информация и помощ на участници в международни тръжни процедури и такива на трети пазари, особено на техните кадри и ръководители, като се признаят критичните точки, отнасящи се до техните размери, по отношение на търговската защита, достъпа до пазари и информацията;

4.7.16 да се предвидят изменения на член 55, параграф 3 от Директива 2004/18/ЕО и член 57, параграф 3 от Директива 2004/17/ЕО относно необичайно ниските оферти, по такъв начин, че да направят невъзможно включването на оферти, представени от държавни предприятия, които не съдържат доказателство за това, че не се използва никаква пряка или непряка държавна помощ, забранена от законодателството на ЕС: пример за такъв „тест за държавна помощ“ се намира в Приложение 4 на US Millennium Challenge Corporation;

4.7.17 да се добави в разпоредбите на член 45 ⁽¹⁷⁾ от Директива 2004/18/ЕО и член 54 ⁽¹⁸⁾ от Директива 2004/17/ЕО като случай на задължително изключване нарушаването на правата върху интелектуалната собственост във връзка с използването на патенти или технически данни, придобити чрез измама;

4.7.18 да се гарантира, че бъдещите европейски юридически инструменти относно свободното движение на работници от трети държави няма да насърчават държавни предприятия на трети държави, които използват забранени държавни помощи;

4.7.19 да се осигури бързо и подробно публикуване в централизирана база данни на ЕС на ограничаващи правила и практики по въпроса за възлагането на обществени поръчки, които пречат на предприятията от ЕС ефективно да участват в търгове за възлагане на обществени поръчки в трети държави, като: законодателни актове „Vcu Local“ („Купувайте местни стоки“) или с нарастващи проценти на „Local Content“ („Местно съдържание“), или с „пакети за стимулиране“ на местни технологии и иновации или пакети за национално икономическо възстановяване, които привилегират местния контекст и дискриминират възможността за достъп на предприятия от други държави;

⁽¹⁴⁾ Становище на ЕИСК относно „Международни обществени поръчки“, ОВ С 224, 30.8.2008 г., стр. 32.

⁽¹⁵⁾ COM(2009) 592.

⁽¹⁶⁾ COM(2010) 612 и COM(2010) 623, том II, параграф 36.

⁽¹⁷⁾ Член 45 „Лично състояние на кандидата или оферента“.

⁽¹⁸⁾ Член 54 „Критерии за качествен подбор“.

4.7.20 да се подсили допълнително последователността и взаимната допълняемост между вътрешните политики и външната политика на ЕС, като се изпълнят указанията на Европейския съвет от септември 2010 г. относно „необходимостта от преглед на взаимодействията между индустриалната политика и политиката в областта на конкуренцията от гледна точка на глобализацията, и от насърчаване на равнопоставеността“⁽¹⁹⁾.

Брюксел, 4 май 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽¹⁹⁾ Вж. Съвет по конкурентоспособността от 10.12.2010 г. – Заключение относно „Интегрирана индустриална политика за ерата на глобализацията“, параграф 15.

III

(Подготвителни актове)

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

471-ВА ПЛЕНАРНА СЕСИЯ, ПРОВЕДЕНА НА 4 И 5 МАЙ 2011 Г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Интегрирана индустриална политика за ерата на глобализацията — извеждане на преден план на конкурентоспособността и устойчивото развитие“

COM(2010) 614 окончателен

(2011/С 218/07)

Докладчик: г-н VAN IERSEL

Съдокладчик: г-н GIBELLIERI

На 28 октомври 2010 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален съвет и Комитета на регионите: Интегрирана индустриална политика за ерата на глобализацията - Извеждане на преден план на конкурентоспособността и устойчивото развитие“

COM(2010) 614 окончателен.

Консултативната комисия по индустриални промени (CCMI), на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 4 април 2011 г.

На 471-ата си пленарна сесия, проведена на 4 и 5 май 2011 г. (заседание от 4 май), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 119 гласа „за“, 1 глас „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК приветства съобщението относно индустриалната политика като водеща инициатива на стратегията „Европа 2020“. Комитетът категорично подкрепя цялостния подход и по-тясната обвързаност между политиките на ЕС, както и задълбочената координация между ЕС и държавите-членки по отношение на промишлеността. Целта е утвърждаването на устойчив и конкурентен европейски индустриален сектор в рамките на световната икономика.

1.2 ЕИСК призовава Съвета и Комисията да съставят списък от приоритети и графици за изпълнение въз основа на съобщението и на съответните заключения на Съвета ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Заключения, приети от Съвета по конкурентоспособност на 10 декември 2010 г. (ref. 17838/10). На 4 февруари 2011 г. Европейският съвет постави едно добро начало по отношение на енергетиката и насърчаването на иновациите.

1.3 Повишената обвързаност между политиките трябва, според ЕИСК, да доведе до интегрирани подходи в контекста на един напълно развит вътрешен пазар в рамките на социална пазарна икономика, посредством интелигентно законодателство, научноизследователска и развойна дейност и иновации, достъп до финансиране, икономика, характеризираща се с енергийна ефективност и ниски въглеродни емисии, политики в областта на околната среда, транспорта, конкуренцията и заетостта, подобряването на уменията и компетенциите, търговията и свързаните с нея въпроси, и достъпа до суровини.

1.4 За да се изведе подобряването на управлението като основен акцент на бъдещата индустриална политика, е необходимо да се рационализира вътрешното планиране и координацията в институциите на ЕС и да се съсредоточат усилията върху изграждане на по-тесни връзки между ЕС и държавите членки. Държавите-членки следва да подобрят координацията помежду си. Следва да се ангажират и регионите и метрополните райони. Накратко трябва да се укрепят вертикалните и хоризонталните връзки в Европа, за да не изостава от другите континенти.

1.5 ЕИСК подчертава значението на годишните доклади на Комисията относно националните индустриални политики, които следва да са насочени към съвместно договорени цели. Тези доклади следва да се обсъждат открито, за да се подобри координацията и да се насърчават най-добрите практики и да се допринесе за постигането на равни условия за конкуренция в Европа.

1.6 ЕИСК настоява за осигуряване на подходящо ниво на частни и публични финансови ресурси за конкурентоспособност и иновации, които да компенсират свиването на бюджетите. ЕИСК приветства в особена степен обявеното подобряване на трансграничните условия за рисковия капитал, както и предложенията за емитиране на публични и частни облигации за проекти на ЕС с цел инвестиране в енергетиката, транспорта и ИКТ⁽²⁾. Следва да се проучат и възможностите за емитиране на облигации за проекти и в други области, като например проектите, провеждани с изследователска и демонстрационна цел. Структурните фондове и кохезионният фонд също трябва да са съсредоточени върху целите на индустриалната политика. Следва да се развият нови и иновативни идеи с цел привличане на частен капитал към промишления сектор.

1.7 Индустриалната политика се отнася до всички видове взаимосвързани промишлени производства и услуги. Границите между секторите се размиват. Нараства значимостта на малките и средните предприятия (МСП) по отношение на способността им да създават добавена стойност и работни места. Тези фактори изискват интелигентно хоризонтално и секторно законодателство и/или регулиране, както и съпътстващи мерки. Трябва да се отчита сложността на международните мрежи и на интегрираните промишлени производствени процеси.

1.8 Поради сложността и множеството взаимно обусловени фактори ЕИСК подчертава необходимостта от поемане на (съвместни) ангажименти от страна на публичните и частните заинтересовани страни посредством групи на високо равнище, технологични платформи, социален диалог и образователни програми.

1.9 ЕИСК изтъква следните приоритети:

- необходимостта от интелигентно регулиране, регулаторна стабилност, подходящи оценки на въздействието и последващи оценки;
- достъп до финансиране на равнище ЕС: Седма рамкова програма (РП7), Осма рамкова програма (РП8), Рамковата програма за конкурентоспособност и иновации (РПКИ)⁽³⁾, ЕИБ и ЕИФ, по-специално по отношение на МСП;
- Съюзът за иновации следва да е много тясно обвързан с индустриалната политика, особено в областта на главните базови технологии и на енергийно интензивните индустрии;
- следва да се насърчава и координацията в рамките на веригите на знанието и между тях — изследователските центрове, университетите и предприятията;

⁽²⁾ Вж. Годишен обзор на растежа, раздел 9, COM(2011) 11 окончателен.

⁽³⁾ Рамковата програма и Програмата за конкурентоспособност и иновации.

— европейският патент е проверка за ефективността на индустриалната политика;

— служителите трябва да се ангажират и участват;

— необходимо е образование и обучение на всички равнища, като паралелно с това се насърчава предприемачеството, за да се гарантира висококачествена и стабилна заетост с подходящо и устойчиво възнаграждение; трябва да се разпространяват най-добрите практики;

— световните тенденции налагат провеждането на активна търговска политика и на ефективен пазарен надзор и налагат по недвусмислен начин необходимостта от единна европейска позиция с цел постигане на равни условия на участие на световната сцена;

— наличието в Европа на икономика с ниски въглеродни емисии и ефективна по отношение на ресурсите предполага, че ЕС трябва да изисква търговските му партньори да спазват същите стандарти;

— трябва да се запази достъпът до суровини и до диверсифицирани енергийни източници.

2. Въведение

2.1 Индустриалната политика от „нов стил“ датира от април 2004 г.⁽⁴⁾ След продължителен процес на либерализация и приватизация все още преобладаваше широка гама от национални концепции за индустриална политика.

2.2 На равнище ЕС се отдаваше приоритет на рамковите условия в подкрепа на различните индустриални сектори. Бяха направени секторни анализи.

2.3 ЕИСК взе активно участие в тази дейност и отправи коментари в поредица от становища относно повишения интерес към дадени сектори и техните специфични характеристики на равнище ЕС⁽⁵⁾.

2.4 Междувременно контекстът се променя непрекъснато. Поради финансовата и икономическата криза, разногласията относно управлението на равнище ЕС и различията в ръста на промишлено производство в държавите членки оказват въздействие върху способността на Европа да откликва на промените.

2.5 Паралелно с това възникнаха нови теми и обществени предизвикателства, сред които застаряването на населението, опазването на климата и устойчивото развитие, достъпът до енергия, ускорената глобализация, обществото, основано на знания, цифровото общество и промените в пазарите на труда.

2.6 Иновациите са изключително актуална тема, вдъхновена в еднаква степен от изследванията и от технологиите, както и от засилената конкуренция на вътрешните и външните пазари.

2.7 През последното десетилетие все по-настоятелно се изтъква като приоритет значението на образованието и обучението на всички нива.

⁽⁴⁾ COM(2004) 274 окончателен.

⁽⁵⁾ Съответните становища на ЕИСК могат да бъдат намерени на адрес <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.enterprises-and-industry>.

2.8 Независимо от видимия напредък, остават разпокъсаността на вътрешния пазар и липсата на ясна насоченост, отчасти поради различията в подхода към бизнеса. Твърде често се пренебрегва връзката между завършеността на вътрешния пазар и индустриалните политики. ЕИСК неведнъж настойчиво е призовавал за създаване на подходящи условия, като се взима под внимание необходимостта от изработване на правила, които да са съобразени със спецификата на отделните сектори и тематични въпроси и които да отчитат широко разпространените в света мрежи за създаване на стойност.

3. Нови положения в съобщението

3.1 Предназначението на индустриалната политика е да поддържа силна преработваща промишленост в Европа и да повишава принципното осъзнаване сред гражданите и заинтересованите страни на факта, че за да се развива успешно на вътрешните и външните пазари, ЕС трябва да подлага на оценка и да адаптира условията за укрепване на промишлеността, в частност на промишленото производство и услугите.

3.2 Промишлената политика следва да отговори на предизвикателството, свързано с нарасналата несигурност и дисбаланс, както и с безмилостната конкуренция и интереси, наложени от останалите световни играчи при определяне на рамката за силна промишлена база в Европа, инвестиции и създаване на заетост.

3.3 Индустриалната политика е водеща инициатива в стратегията „Европа 2020“, заедно с други такива инициативи и важни области като иновациите, уменията, търговията и единния пазар. При цялостния подход се подчертава необходимостта от ефективна координация и съгласуваност на **всички** политики на ЕС. Координацията и съгласуваността, включително съпътстващите ги прозрачност и осезаемост на политиките на ЕС, трябва да са в подкрепа на технологичния прогрес и на иновациите (преди всичко на главните базови технологии), на реструктурирането, създаването на заетост⁽⁶⁾ и присъствието на Европа на международните пазари.

3.4 Комисията предлага нов инструмент за „преглед на въздействието върху конкурентоспособността“ чрез процедура на оценка, която не трябва да се ограничава единствено до факторите, свързани с цената или конкурентоспособността на себестойността, а да включва и онези, свързани с инвестициите и иновациите.

3.5 Отдава се приоритет на често пренебрегваното външно измерение на индустриалната политика. Същото се отнася за повишеното внимание към достъпа до суровини като базисно условие за всяка индустриална политика.

3.6 Подновен е акцентът върху интегрирания хоризонтален подход, съчетан със секторни приложения и индивидуализирани подходи, с изискването да се отчита взаимната обвързаност на секторите и взаимното преплитане на веригите за създаване на стойност и доставка (които са от съществено значение за МСП), мрежите и клъстерите, въздействието на бизнес услугите и достъпа до финансови средства.

⁽⁶⁾ Виж становището на ЕИСК относно „Иновативни работни места: източници на производителност и качествена заетост“, ОВ С 132 of 03.5.2011 г., стр. 22.

3.7 Паралелно с процесите на непрекъсната промяна и реструктуриране, на които са подложени големи области от европейската промишленост, в съобщението са посочени нови сектори, които привличат все по-големи инвестиции и работна ръка, като космическата промишленост⁽⁷⁾, новите услуги, свързани със сигурността, културната и творческата индустрия.

3.8 Много важно и амбициозно, по мнение на ЕИСК, е предложението на Комисията, основаващо се на член 173 от Договора от Лисабон, да се публикуват годишни доклади относно състоянието и разработването на национални индустриални политики с цел укрепване на съвместно изготвяните анализи и съвместно договаряните подходи и политики.

3.9 ЕИСК отбелязва със задоволство, че Съветът по конкурентоспособност напълно подкрепя рамката за стратегически насоки на дейност на ЕС, която ще спомогне за постигане на единомислие относно приоритетите. Най-важното, Съветът също подчертава необходимостта от координиране на индустриалните политики на държавите-членки.

4. Общи бележки

4.1 Предвид неотложните обстоятелства ЕИСК смята, че Съобщението относно промишлената политика и заключенията на Съвета са много навременни.

4.2 Фактът, че в стратегията „Европа 2020“ на индустриалната политика е дадена водеща роля, доказва, че Комисията е решена да подготви координирана стратегия, както на равнище на ЕС, така и на равнище държави-членки. Ангажирането на държавите-членки с тази задача е изключително важно и неотложно.

4.3 ЕИСК подчертава значението на конкурентна устойчива преработвателна промишленост в Европа. Това изисква една стабилна промишлена основа, свързана с жизненоважни за промишлеността услуги. Авторитетни източници посочват постепенен преход в областта на заетостта от промишлено производство към услуги, свързани с промишлеността, не само по отношение на междинните продукти, но и на услугите, предоставяни от самите производители⁽⁸⁾.

4.4 Необходими са решителни политики, с помощта на които да се оформи бъдещето: интелигентна енергия, нанотехнологии и науки за живота, нови материали, бизнес услуги и социални медии, както и необходимостта от разгръщане на ИКТ. Европа няма свой Apple или Google! Китай напредва бързо и вече изпреварва Европа в някои области.

4.5 ЕС се нуждае спешно от визия и програма за подобряване на продуктивните инвестиции и производителността. Наличието на добре определени общи принципи на действие, както в ЕС, така и в държавите-членки следва да породи стимули за осъществяването на амбициозни инвестиционни програми от страна на предприятията и публичните власти.

⁽⁷⁾ ЕИСК посочва особено значение на космическата промишленост за развитието на отдалечените и селските райони.

⁽⁸⁾ Наред с останалите документи, вж. „Les secteurs créateurs d'emploi à court-moyen terme après la crise“ („Секторите, създаващи заетост в краткосрочен и средносрочен план след кризата“) (Център за стратегически анализи към администрацията на френския министър председател, ноември 2010 г.).

4.6 Промислената политика се нуждае от подходящо ниво на частни и публични финансови ресурси. Наблюдаваното свиване на бюджетите следва да се компенсира чрез други, съвместно договорени финансови средства ⁽⁹⁾.

4.7 Според ЕИСК се открояват три основни теми, върху които трябва да се работи през следващите години:

- взаимната обвързаност и взаимодействието между широк спектър от хоризонтални и секторни политики на ЕС;
- наличието на сложни международни мрежи и интегрирани производствени процеси ⁽¹⁰⁾, и
- оценка и подобро координиране на националните политики на равнище ЕС и между държавите-членки.

4.8 За да се изведе подобряването на управлението като основен акцент на бъдещата промишлена политика, е необходимо да се рационализира вътрешното планиране и координацията в институциите на ЕС и да се съсредоточат усилията върху изграждане на по-тесни връзки между ЕС и държавите-членки.

4.9 Държавите-членки разработват свои собствени подходи и цели по отношение на промишлеността. За да осигури успеха на индустриалната политика на ЕС от „нов стил“, Съветът следва да развие в дълбочина заключенията на Съвета по конкурентоспособност като основа за по-интензивна съвместна работа.

4.10 ЕИСК напълно подкрепя необходимостта от цялостен и интегриран подход. Повишената обвързаност между политиките е важно понятие за наличието на устойчива социална пазарна икономика в Европа. Тя трябва да доведе до един интегриран подход към промишленото бъдеще на Европа в контекста на един оперативен вътрешен пазар чрез интелигентно законодателство, научноизследователска и развойна дейност, иновационна политика, достъп до финансиране, енергийна политика и ниски въглеродни емисии, политики за околната среда, транспорта и конкуренцията, подобряване на уменията и компетенциите, търговска политика по и свързани с нея въпроси, и достъп до суровини. Секторните подходи ще увеличат ефекта. Тези теми са предмет на обсъждане в отделни съобщения ⁽¹¹⁾.

4.11 ЕИСК приветства провеждането на ефективен „преглед на въздействието върху конкурентоспособността“, който трябва да започне в условия на внимателен подбор.

4.12 Поддържането и дори укрепването на финансовите ресурси на ЕС в областта на научноизследователската и развойната дейност е от изключително значение. Съфинансираните от една или повече държави-членки големи европейски проекти, каквито са проектите, свързани с енергията и с изграждането на общоевропейска инфраструктура, трябва да стимулират умножаването на ефекта от вложените в тях средства – т.нар. „ефект на лоста“.

⁽⁹⁾ Така например Германия неотдавна увеличи бюджета си за иновации с 20 %.

⁽¹⁰⁾ Вж. становището на ЕИСК относно „Развитие на веригите за създаване на стойност и доставка в европейски и глобален контекст“ ОВ С 168 of 20.7.2007 г., стр. 1.

⁽¹¹⁾ Първият пример за приложението на този метод се намира в „LeaderSHIP 2015“, стратегията за европейския корабостроителен сектор, въведена през 2005 г.

4.13 Обикновено промишлените клъстери възникват в традиционните промишлени басейни, които се развиват непрекъснато въз основа на нови инвестиции, технологии и иновации, на вериги за създаване на стойност, на компетенции и умения, както и въз основа на нововъзникващи регионални и международни мрежи ⁽¹²⁾. Силно развитите региони са авангардът на Европа.

4.14 ЕИСК смята, че прилагането на интегрирани политики и действия на равнището на ЕС, съчетано с наличието на по-прозрачна и актуална информация относно случващото се в отделните страни, ще допринесе значително за постигането на равни условия и на силен вътрешен пазар, който е в основата на европейската интеграция.

4.15 Наличието на данни и анализи е от основно значение. ЕИСК поздравява Комисията за подробната аналитична работа. Всяка политика се нуждае от задълбочени анализи и прецизни и сравними данни на равнището на ЕС. За да може да се осъществява детайлно и далновидно наблюдение и оценка, са необходими надеждни данни за динамичните актуални тенденции ⁽¹³⁾. Независимо от напредъка има още много да се върши.

4.16 Ведно с националната статистика важна роля играе и Евростат. Службата следва да бъде оборудвана задоволително, за да може да събира правилните данни и своевременно да анализира световните тенденции и динамики. Службата следва да разполага с усъвършенствани средства за достъп до данни. Информацията следва да може да се получава по максимално бърз и пълен начин.

5. Управление на равнището на ЕС; хоризонтални и индивидуализирани подходи: сектори и мрежи за създаване на стойност

5.1 Обединяването на дейностите на Комисията в една обща концепция подчертава необходимостта от премахване на границите между тях, за да се повиши видимостта и ефективността им.

5.2 Промислената политика остава в известна степен национална. Списъкът от области, споменати в съобщението, по отношение на които ЕС (Комисията, Съветът, Европейският парламент) има отговорност да предприема действия или да се намесва, е също внушителен. На този фон съгласуваната рамка на стратегия „Европа 2020“ предлага многообещаващи възможности.

5.3 ЕИСК е съгласен с политическите намерения на Комисията. Въпреки това ролята на Комисията не е винаги ясно определена отчасти поради това, че тя няма формални правомощия в редица области. В дадени сектори, например енергийния, продължават да преобладават национални цели и процедури, и компетенциите на Комисията и на държавите-членки не се прилагат по съгласуван начин.

⁽¹²⁾ Тази тенденция се наблюдава в редица региони и метрополни райони в Европа, където остарели промишлени структури се заменят от инвестиции, ориентирани към бъдещето, и от нова динамика.

⁽¹³⁾ ЕИСК и преди е изтъквал този аргумент в информационен доклад, озаглавен „Секторно проучване на промяна на мястото на стопанска дейност“ (2006 г.), в който неоспоримо се доказват грешките в сравнението на данните, използвани от Комисията.

5.4 Затова следва да се подобрят правомощията и ефективността на Съвета по конкурентоспособност, който, съвместно с Комисията, поставя цели и отговаря за регулирането на широк кръг въпроси.

5.5 ЕИСК призовава Съвета и Комисията да съставят оперативен списък на приоритети и съответен график за изпълнението им. Приоритетите трябва също така да включват икономическата инфраструктура, като високоразвитите транспортни мрежи, диверсифицираните енергийни източници и достъпа до тях, програмата в областта на цифровите технологии и ИКТ.

5.6 Външното измерение на вътрешния пазар и целта за постигане на равни условия на участие в световен план все по-настоятелно изискват прилагането на активна търговска политика и наличието на европейски дипломатически корпус.

5.7 Промислеността отново е се променя из основи, водена от научноизследователската и развойната дейност, иновациите, промените в регулаторния режим и международните промишлени пазари и пазарите на услуги. Тези нови положения оказват влияние върху всички сектори. За да способстват за определянето на подходящи рамкови условия и включването на конкретен дневен ред, благодарение на които да се осигури целенасоченост и сигурност на инвестициите в промишления сектор, приоритетите, набелязани в поредица работни програми на ЕС, трябва да отразяват тенденциите. Необходимо е да се създаде стабилна и дългосрочна регулаторна рамка.

5.8 Връзката на промишлената политика с единния пазар е от изключително голямо значение. ЕИСК настоява, че паралелно с прилагането на по-конкретни промишлени политики, вземането на решения относно Акта за единния пазар ще потвърди по категоричен начин ролята на Комисията и на ЕС, както и необходимостта от равни европейски условия за действие.

5.9 ЕИСК препотвърждава необходимостта от поддържане на целта за заделяне на 3 % от БВП за разходи за научноизследователска и развойна дейност. Намаляващите финансови ресурси не бива да ограничават решителния иновационен устрем.

5.10 С оглед на постигането на ефикасност и добавена стойност на политиките и финансовите инструменти, в различни свои становища ЕИСК приветства секторните групи на високо равнище, технологичните платформи, стимулирането на иновационни клъстери и трансграничното сътрудничество между комисии за научни изследвания и изследователски центрове – осъществявани с финансовата подкрепа на ЕС. Трябва да се разработват проекти с демонстрационна и примерна цел.

5.11 Успешен проект е „Инициативата за водещите пазари“, която включва шест важни сектори и си поставя за цел намаляването на бариерите пред продуктите и услугите⁽¹⁴⁾. В същия дух ЕС следва да се земе с нови промишлени проекти, например такива, които са свързани със създаването на чисти и енергийно ефективни автомобили, с улавянето и съхраняването на въглерод, с общоевропейските мрежи, с космическите дейности и с главните базови технологии.

⁽¹⁴⁾ В Инициативата за водещите пазари бяха набелязани следните пазари: електронно здравеопазване, защитни текстилни артикули, устойчиво строителство, рециклиране, биопродукти, възобновяеми енергии.

5.12 ЕИСК смята приемането на европейски патент като възможност да се подложи на проверка ефективността на индустриалната политика на ЕС. Ако в момента не е възможно да се въведе европейски патент в ЕС като цяло, като за начало с тази задача следва да се заемат ограничен брой страни.

5.13 В по-общ смисъл в контекста на съвременния свят защитата на правата на интелектуална собственост е жизнено важен приоритет.

5.14 Необходимо е да се прилагат подходи, адаптирани към спецификата на секторите, за да се постигне по-добро и по-подходящо регулиране, и за да се разработят необходимите инструменти и мерки.

5.15 Независимо от това „традиционният“ поглед върху промишлеността, при който секторите се разглеждат поотделно, става неподходящ от гледна точка на политиката заради глобализацията, фрагментацията на веригите за доставка поради националните граници и тясната взаимозависимост на различните действащи лица. Това не бива да се счита за отричане на някои много специфични проблеми в отделни сектори, но тези случаи трябва да се третират в индивидуален порядък и да бъдат поставени в европейска перспектива.

5.16 Наличието на гъвкав секторен подход дава възможност за успешен обмен на възгледи и е добра основа за ангажирането на публични и частни заинтересовани страни. Сред тях се броят не само служителите на Комисията и правителствените служители, но и представители на предприятия, изследователски институти, (висши) учебни заведения, социални партньори, неправителствени организации и регионални представители.

6. Основни специфични въпроси

6.1 Промислената политика е обширно понятие, обединяващо редица сродни и взаимно свързани области.

6.2 **Достъпът до финанси и финансиране** е сериозно затруднение, което трябва да се разгледа без отлагане. ЕИСК енергично приветства съобщението за подобряване на трансграничните условия за рисковия капитал, както и предложенията за емитиране на публични и частни облигации за проекти на ЕС с цел инвестиране в енергетиката, транспорта и ИКТ⁽¹⁵⁾. Следва да се проучат и възможностите за емитиране на облигации за проекти в други области, като например в областта на изследванията. Ще трябва да се вземат предвид и други мерки, сред които схеми за данъчни облекчения.

6.3 МСП бяха особено силно засегнати от финансовата криза. Нужни са новаторски идеи за мобилизиране на частния капитал, например чрез т.нар. „crowd funding“ (Б.пр. средства, събрани от група хора, най-често безвъзмездно, за осъществяване на разнобразни проекти). ЕИСК предлага Комисията да организира кръгли маси с външни заинтересовани страни с цел проучване на възможностите и начините за мобилизиране на частен капитал за целите на промишлеността. Нужно е да се черпи опит от световната практика. Плодотворните идеи и практики трябва да се разпространяват.

6.4 ЕИСК препоръчва и ЕИБ, паралелно с ЕИФ, да се насърчава в усилията ѝ да разработва целеви инструменти, подпомагащи растежа на европейските МСП.

⁽¹⁵⁾ Вж. бележка под линия № 2.

6.5 Ролята на ЕИБ добива още по-голяма значимост поради факта, че тя дава пример на други частни инвеститори и е катализатор за привличане на допълнителен финансов ресурс. Това включва и насърчаването на дългосрочните инвестиции, необходими за развитието на иновативни процеси. В заемите, отпуснати от ЕИБ, следва да се включат социални и екологични критерии и да се предвидят последващи оценки на въздействието от изразходваните средства на банката върху европейската промишленост като цяло, както и върху постигането на целите на ЕС.

6.6 Що се отнася за РП7 и РП8, ЕИСК приветства повишеното внимание от страна на Комисията към иновационните промишлени проекти и (трансграничното) сътрудничество.

6.7 Понастоящем финансирането от страна на ЕС за научно-изследователска и развойна дейност е насочено към разпространяване и задълбочаване на знанията. Трябва да се оказва подкрепа на проекти, които съответстват на възгледите, застъпени в технологичните платформи на ЕС и на Европейския институт за иновации и технология (ЕИТ) ⁽¹⁶⁾. ЕИСК призовава за допълнително опростяване на процеса на изпълнение. Отпусканите от ЕС финансови средства трябва да се инвестират целенасочено, за да се постигне мултипликативен ефект на публичните и / или частните инвестиции.

6.8 Това означава, че освен от цели, свързани с фундаменталните изследвания, РП8 трябва да се води и от цели, свързани с промишлената политика. Така или иначе за големите промишлени проекти е необходима ефективна координация на финансовите средства, отпуснати (централизирано) от ЕС и от националните органи.

6.9 Същото се отнася и за РПКИ за МСП в областта на енергетиката, ИКТ и предприемачеството.

6.10 Развитието в регионите, в които е застъпен само един вид промишленост, следва да се разгледа наново, за да се насърчи по ефективен начин разнообразяването на промишлените дейности. Ще се оказва подкрепа за устойчивото развитие чрез финансиране от страна на ЕС на проекти за ниски въглеродни емисии и за околната среда.

6.11 Връзката между **иновациите** и индустриалната политика е очевидна. Иновациите представляват една много обширна област, която обхваща и несвързани с техниката въпроси. Съвсем основателно водещите инициативи в областта на иновациите и на промишлената политика се характеризират в голяма степен с еднаква насоченост и общи цели, тъй като са основани на принципа на иновационните партньорства. Това ще допринесе за ефективността и видимото им присъствие.

6.12 Трябва да се избегне потенциалната деиндустриализация, като се заздравя връзката между иновациите и промишлеността ⁽¹⁷⁾, включително чрез поставяне на ударение върху „главните базови технологии“, способстващи за насърчаването им. Трябва да се подобрят условията за промишлените сектори, основаващи се на научна дейност.

6.13 Политиката в областта на научните изследвания и иновациите на национално ниво и на равнище ЕС е много тясно свързана с индустриалната политика, особено под натиска на свиващите се бюджети и усилията, полагани в

други континенти. Буди тревога и намаляването и/или пренасочването към офшорни дестинации на разходите за изследвания в предприятията.

6.14 Превръщането на достиженията на изследванията и науката в продукти с помощта на приложните технологии остава незадоволително в цяла Европа. Макар и фундаменталните изследвания да запазват изключителното си значение, ЕИСК подчертава необходимостта от ефективен, устойчив и по-бърз преход от лабораторията към реалната икономика.

6.15 В този преходен период целите за постигане на икономика с нисък разход на енергия и ниски въглеродни емисии, могат да създадат допълнителни възможности за провокиране на иновативността.

6.16 Подобряването на координацията в и между веригите на знание трябва да бъде приоритет. По този въпрос трябва да има дискусия между всички заинтересовани страни в публичния и частния сектор, за да се обхванат всички аспекти и да се получи добавена стойност и ефективност.

6.17 Все още университетите не изпълняват пълноценно ролята си на неразделна част от триъгълника на знанието. Необходимо е да се наблегне върху изграждането на отворени и трансгранични мрежи между университетите и промишлеността. ЕС трябва да съсредоточи усилията си върху насърчаването на подобни инициативи.

6.18 **Глават „Социални въпроси“** от стратегията „Европа 2020“ обхваща различни елементи. От основно значение е създаването на работни места чрез частни инвестиции, чрез веригата за доставки и стойност и чрез малките и средните предприятия. Тази цел ще позволи на стратегията да намери по-радушен прием в обществото.

6.19 Служителите трябва да се приканват към ангажираност и участие. ЕИСК подчертава необходимостта от ефективен социален диалог и от подкрепа за някои общи цели и ангажименти в тази епоха на динамични промени. Социалният диалог е необходим както за постигането на обществено приемливи решения, така и за изграждането на доверието, нужно за осъществяване на икономическа промяна; освен това той трябва да насърчава осведомеността на обществото и готовността му да приеме промяната.

6.20 Държавите-членки имат свои собствени традиции в тази област. По мнение на ЕИСК участие и ангажираност от страна на служителите следва да се търси на равнище предприятия, на регионално, национално равнище и на равнище ЕС, за да бъдат те подготвени за промяната и да способстват за осъществяването ѝ. На равнище ЕС воденето на социален диалог по сектори е един много ценен способ, който Комисията следва да продължи да подкрепя и насърчава там, където той липсва.

6.21 Задачата за **образование и обучение** на всички нива е най-важният приоритет. Ръководните насоки за съставянето на учебни програми трябва да почиват на анализи на пазара на труда (на секторно ниво), и да отчитат потребността от придобиване на умения в средносрочен и дългосрочен план. Следва да се премахне дисбалансът в професиите, основаващ се на пола. В някои области, например инженерните и техническите професии, несъответствието между търсенето и предлагането на пазара на труда поражда тревога. Трябва да се насърчава предприемачеството.

⁽¹⁶⁾ В ход са първите три Общности на знанието и иновациите (ОЗИ).

⁽¹⁷⁾ Вж. наред с другите публикации и „Деиндустриализацията на Европа. Няма време за губене!“, Кралската академия на Белгия, 2010 г.

6.22 Необходими са насоки и разпространение на добри практики, при съставянето на учебни програми за (висше) образование⁽¹⁸⁾. ЕИСК призовава Комисията да се ангажира по-активно в тази област.

6.23 **Глобалните тенденции** налагат прилагането на активна европейска търговска политика. Използването по отношение на труда разграничение между „високостойностни“ и „нискостойностни“ държави губи своите очертания. Машабни икономически и обществени процеси настъпват с голяма скорост, по-специално в Азия. Следователно необходимостта от осигуряване на равни условия за участие в световен план добива нарастващо значение от гледна точка на екологичните и социалните стандарти, взаимния достъп до пазари, интелектуалната собственост и др.⁽¹⁹⁾.

6.24 ЕИСК настоява всеки път, когато в Европа се вземат решения и се подлагат на преценка бъдещи законодателни актове, да се взема предвид изискването за постигане на равни глобални условия за участие. Паралелно с това в ЕС следва да се въведе по-добро наблюдение и по-ефективен пазарен надзор. Правомощията на митническите контролни органи следва да се увеличат.

6.25 Не бива да се подценява значението на стандартизацията като важен инструмент в единния пазар. Американските и китайските предприятия прилагат тези стандарти съвсем спонтанно, давайки на света новаторски примери.

6.26 ЕИСК подчертава връзката между промишлената и търговската политика и свързаните с тях въпроси. Трябва да се работи за премахването на изкуствените бариери пред търговията и инвестициите в други части на света. Преговорите по тези въпроси могат да протичат извън рамката на Световната търговска организация и трябва да се разглеждат като част от двустранни или други многостранни рамки. Външното измерение на промишлената политика означава, че ЕС трябва да отстоява единна позиция на всички международни икономически форуми⁽²⁰⁾.

6.27 ЕС трябва агресивно да се бори с налаганите от търговските партньори ограничения върху достъпа до суровини. ЕИСК приветства препоръките за действие по отношение на цените на суровините и консолидирането на пазарите в минния сектор. Следва да се обърне внимание на въпроса за спекулацията на стоковите пазари.

6.28 Без да се възпрепятстват договорените от ЕС цели и стандарти в областта на енергията и климата, политическите инструменти трябва да бъдат внимателно проучени и разработени в зависимост от въздействието им върху конкурентоспособността на промишлеността⁽²¹⁾. Наличието в Европа на икономика, ефективна по отношение на ресурсите и с ниски

въглеродни емисии, предполага, че ЕС трябва да изисква търговските му партньори да постигнат същите стандарти⁽²²⁾. Предпочитаното решение е сключването на многостранни споразумения. Следва да се избягва налагането на търговски санкции.

6.29 По отношение на **социалните стандарти** ЕИСК посочва декларацията на Международната организация на труда от 1998 г. относно основните стандарти на труд, в която са засегнати въпросите за дискриминацията, детския труд и принудителния труд, както и свободата на профсъюзите и колективното договаряне⁽²³⁾. Конвенциите на МОТ са по-конкретни, но редица страни не ги признават или прилагат.

6.30 Корпоративната социална отговорност (КСО) трябва да се упражнява в международен мащаб въз основа на декларациите на Международната организация на труда и насоките на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, както и на други широко признати международни инструменти⁽²⁴⁾. Предприятията започват да използват КСО като марка, която повишава техния престиж.

7. Връзка между националните промишлени политики и ЕС

7.1 Независимо от различията между отделните щати, американската икономика функционира на един пазар и при едно централно правителство. Същото се отнася и за Китай и за други държави.

7.2 Обратното, в Европа всички държави-членки имат свои собствени форми на индустриална политика⁽²⁵⁾. Картината е много разнообразна поради различията в националните структури и традиции за вземане на решения, специфичните взаимоотношения между публичния и частния сектор, както и поради различията в националните структури на икономиката и в сравнителните преимущества. Освен това настоящата криза може да породи и изкушението за упражняване на скрит протекционизъм.

7.3 Поради всички тези несъответствия крайният продукт на отделните държави членки, изразяващ се в икономически растеж и заетост, е с различни характеристики. Съветът подчертава, че е желателно да се изготвят годишни доклади относно разработването на национална индустриална политика. Като се отчитат ограничените правомощия на Комисията в тази област, това е една не особено лесна задача.

7.4 Една от основните цели на стратегия „Европа 2020“ е по-тясното сближаване на ЕС с държавите членки. Доклади, изготвени от Комисията, могат да представляват допълнителен елемент от управлението в ЕС. Прозрачността, успешните примери и най-добрите практики могат да доведат до сближаване в нагласите на органите на управление. Различните концепции и практическите резултати от тях следва да бъдат обсъждани в Съвета.

⁽¹⁸⁾ Вж. становище на ЕИСК относно „Университети за Европа“ ОВ С 128 от 18.5.2010 г., стр. 48

⁽¹⁹⁾ Вж. Съобщението относно търговската политика, SEC(2010) 1268.

⁽²⁰⁾ Вж. и становищата на ЕИСК: „Външен аспект на европейската индустриална политика – Търговската политика на ЕС отчита ли правилно интересите на европейската промишленост?“ (Вж. страница 25 от настоящия брой на Официален вестник) и ОВ С 128 от 18.5.2010 г., стр. 41.

⁽²¹⁾ Вж. становище на ЕИСК относно „Въздействие на непрекъснатото развитие на енергийните пазари върху индустриалните вериги за създаване на стойност в Европа“ (ОВ С 77 от 31.3.2009, стр. 88), по-конкретно параграф 1.6.

⁽²²⁾ Вж. становище на ЕИСК относно „Въздействието на международните споразумения за намаляване на емисиите от парникови газове върху процеса на индустриални промени в Европа“ (ОВ С 185 от 8.8.2006 г., стр. 62).

⁽²³⁾ Вж. Декларацията на МОТ относно основните принципи и права в областта на труда (1998 г.)

⁽²⁴⁾ Сред тях са Глобалният договор на ООН и Международните стандарти за финансово отчитане (МСФО, сред които са и Международните счетоводни стандарти). Тази тема е застъпена и в Ръководните принципи на ООН за бизнес и права на човека, изготвени от John Ruggie.

⁽²⁵⁾ С известно преувеличение може да се каже, че това означава 27 промишлени и иновационни политики.

7.5 Разбира се, всяка държава членка е свободна да определя собствените си силни страни и да създава знания и други видове инфраструктура, ако действията ѝ са в съответствие с правилата на ЕС. Платформите за обсъждане на натрупания опит могат да увеличат сътрудничеството между групи от отделни държави членки.

7.6 Наблюдението и оценката на националното изпълнение на задачите може да отвори нови възможности за взаимодействие между правителствата, между правителствата и Комисията и, разбира се, да създаде нови възможности за предприятията, по-конкретно за огромния брой интернационализиращи се МСП.

7.7 Отделни страни имат свои собствени иновационни платформи с поставени национални цели. Те рядко са в полза на всеобщите европейски цели. ЕИСК призовава да се изследват възможностите на трансграничните подходи за повишаване на ефективността. Положителните практики следва да бъдат разпространявани и обсъждани.

7.8 В годишните доклади следва да се анализира съгласуваността между промишлената политика на ЕС и националните политики. Отскоро държавите-членки, например Германия, Франция, Обединеното кралство, Испания и Нидерландия, също издават официални документи относно националната си политика⁽²⁶⁾. При все това връзката с европейските цели и действия остава слаба. ЕИСК препоръчва Комисията да извърши анализ на тези национални доклади в своя предстоящ годишен доклад от позицията на европейската перспектива.

7.9 Нараства и обменът на мнения между държавите-членки относно желаната насока на промишлените политики. Практиките от такъв характер, както и оперативните резултати от тях трябва да се разпространяват в Съюза, за да се замести тясното национално виждане за нещата с една по-широка гледна точка.

7.10 Освен това регионите и метрополните райони трябва да поемат нещата в свои ръце. Те трябва да бъдат овластени да

създават клъстери и да укрепват сътрудничеството между центровете за обучение и знания от една страна, и промишлените звена, от друга (напр. чрез развиването на регионално-секторни мрежи).

7.11 При изготвянето на оценката си Комисията следва да анализира поведението и практиката в конкретни области, например обществените доставки – 17 % от БНП – където, според резултатите от анализи и противно на директивите на ЕС, продължават да преобладават националните промишлени цели.

7.12 Конкретен пример в това отношение е темата за военното оборудване, която нерядко се пренебрегва. Бюджетните ограничения често се отразяват отрицателно върху разходите за военни цели. Провеждането на независими проверки трябва да спомогне за постигането на по-добра възвръщаемост на вложените средства.

7.13 В тази посока ЕИСК изтъква необходимостта от премахване на пречките в рамките на ЕС и, наравно с това, от развиване на конкурентни трансгранични вериги за доставка. Трябва да се насърчава реализирането на вторични и допълнителни ползи между военното и гражданското производство. Паралелно с това трябва да се предвиди европейско хармонизиране на разрешителните за износ.

7.14 Друга интересна област са комуналните услуги. Въз основа на списък, направен от Комисията, трябва да се заложи по-голяма готовност за трансгранично сътрудничество и/или за прилагане на проверени в практиката най-добри практики.

7.15 Анализите, изготвени от ЕС, могат да предлагат интересни данни относно качеството на широк спектър от условия в държавите членки. Трябва да се насърчава опростяването на административните практики (без да се нарушават принципите за безопасност на продуктите и защита на потребителите) и намаляването на финансовите тежести⁽²⁷⁾. В някои области и страни тези процеси вече са в ход.

Брюксел, 4 май 2011 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Staffan NILSSON

⁽²⁶⁾ „Im Fokus: Industrieland Deutschland“ („В обсега на вниманието: Германия, индустриална нация“) (Германия), „Feuilles de route des comités stratégiques de filière“ („Пътна карта на стратегическите секторни комитети“) (Франция), „The Growth Agenda“ („Програма за растеж“) (Обединено кралство; документът в скоро време ще бъде последван от подробна програма), „Plan Integral de Política Industrial 2020“ („Цялостен план за индустриалната политика до 2020 г.“) (Испания), „Naar de top: de hoofdlijnen van het nieuwe bedrijfslevenbeleid“ („Към върха: насоки за нова индустриална политика“) (Нидерландия).

⁽²⁷⁾ Групата, председателствана от г-н Щойбер.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за ефективното прилагане на бюджетния надзор в еврозоната“

COM(2010) 524 окончателен — 2010/0278 (COD)

(2011/С 218/08)

Докладчик: г-н FARRUGIA

На 6 декември 2010 г. Съветът на Европейския съюз реши, в съответствие с членове 136 и 121 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за ефективното прилагане на бюджетния надзор в еврозоната“

COM(2010) 524 окончателен — 2010/0278 (COD).

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 8 април 2011 г.

На 471-вата си пленарна сесия, проведена на 4 и 5 май 2011 г. (заседание от 5 май 2011 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 139 гласа „за“, 10 гласа „против“ и 33 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК изразява съгласие относно необходимостта от реформи в Пакта за стабилност и растеж (ПСР), с цел да се коригират проблемите, появили се след кризата от 2008 г., както и дългосрочните проблеми, наблюдавани още преди настъпването ѝ. Освен това ЕИСК отбелязва, че ПСР не успя да предотврати и овладее фискалните дисбаланси, породени от други източници, включително макроикономическите дисбаланси и несъвършенствата на банковата и финансовата практика и регулирането.

1.2 ЕИСК приветства предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за ефективното прилагане на бюджетния надзор като стъпка в посока на така необходимата реформа, но посочва нуждата от подходящ преглед на предпазните и корективните компоненти на това предложение.

1.3 ЕИСК смята, че във фискалните разпоредби следва да се отдели голямо внимание на:

— въпроса за качеството на фискалните дейности от гледна точка на подобряване на приноса на приходните и разходните механизми за предлагането в икономиката;

— това, че най-добрият начин за осигуряване на устойчивостта на фискалните финансови позиции е чрез по-силно акцентирание върху предпазните, а не върху корективните подходи, и

— това, че по-голяма вероятност за успех имат механизмите, които се основават на стимули, а не онези, които се основават само на наказателни мерки.

Това мнение не намалява важността на корективните мерки, които са съществено условие за насърчаването на фискалната дисциплина.

1.3.1 Смята се, че този подход съответства на целите на стратегията „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж.

1.4 По отношение на предпазните мерки и в съзвучие с целите, залегнали в Годишния обзор на растежа, се предлага приемането на количествени цели за фискалното изпълнение, които да бъдат основани върху двукомпонентна система, при която компонентът в едната колонка е низходящ, а в другата - възходящ. Низходящият компонент ще е съсредоточен върху набелязването на цел, определяща какви усилия трябва да бъдат положени за постигането на фискална консолидация в цялата еврозона, а възходящият ще включва разпределянето на тези усилия между отделните държави-членки под формата на действия. Това ще укрепи, чрез прилагането на формален подход, усилията на Комисията за по-активно отчитане на специфичните за отделните държави обстоятелства при прилагането на ПСР.

1.5 В рамките на този подход положителният ефект на доверие, който паричният съюз се очаква да породи, може да наложи членовете му да бъдат призовани да положат усилия за фискална консолидация по начин, съответстващ на относителната им големина и способност да полагат такива усилия.

1.6 Освен това ЕИСК предлага налагането на лихвоносни депозити, безлихвени депозити и глоби да се осъществява по начин, при който те се финансират директно, на първо място и преди всичко чрез коригирането на онези елементи на политиката, които водят до неустойчивост на фискалните позиции.

Последното обстоятелство ще се установява чрез оценка на установените посредством предпазните мерки отклонения на приходните и разходните елементи от пътя на конвергенцията. Освен това тяхната стойност ще се изчислява в съответствие с размера на онези разходни и/или приходни елементи, които могат да се посочат като преки фактори, пораждащи неустойчивост на фискалната политика. Подобен подход би довел до повишаване на качеството на фискалната политика.

1.7 Освен това се предлага наказанието, налагани в контекста на корективните мерки, да се придружават от стриктна оценка на въздействието с цел да се упражнява наблюдение върху реалното подобряване на качеството на фискалната политика.

1.8 С цел постигане на баланс между стимулите и наказателните подходи в рамките на корективните мерки, ЕИСК предлага заинтересованите държави-членки да могат да получават лихви от безлихвените депозити след като реализират намаление на публичния дълг, което е най-малкото равностойно на тези лихви и има вероятност да се задържи и в бъдеще. Глобите, от друга страна, ще се насочват към европейския механизъм за стабилност.

1.9 ЕИСК изразява убеждението, че правилно осъществената реформа на бюджетния надзор ще бъде решаващ фактор за укрепването на управлението и за възстановяването на доверието в еврозоната.

2. Ефективно осъществяване на бюджетен надзор в еврозоната

2.1 Световната финансова и икономическа криза от 2008 г. доведе до рязко увеличение на фискалните дефицити и дълговете. Това засили отдавна породилите се опасения във връзка с фискалната устойчивост. Неравномерното фискално изпълнение на някои държави-членки и реалната възможност за неизпълнение на задължения по дълг в някои случаи, съчетана с недостатъчна фискална координация и компенсационни механизми, представлява друго голямо предизвикателство. Тези опасения се подсилват от несъвършенствата на финансовата и банковата система и на регулаторните инфраструктури, и свързаната с това възможност за неизпълнение на задълженията.

2.2 ПСР представлява нормативна рамка за координиране на националните фискални политики в икономическия и паричен съюз, създадена с конкретната цел да осигурява фискална дисциплина. Неотдавнашни събития обаче показаха известни пропуски и слабости на тази система, които са способни сериозно да подкопаят стабилността на еврото. Това обстоятелство породило дебат за значимостта на икономическото управление на ЕС⁽¹⁾ и през септември 2010 г. Комисията представи законодателен пакет от шест съобщения. Пакетът се състои от:

— укрепване на ПСР чрез провеждане на разумна фискална политика⁽²⁾,

(1) Вж. Становище на ЕИСК относно „Засилване на координацията на икономическата политика за стабилност, растеж и работни места – инструменти за по-силно икономическо управление на ЕС“, ОВ С 107 от 6.4.2011 г., стр. 7.

(2) COM (2010) 522 окончателен и COM (2010) 526 окончателен.

— предотвратяване и коригиране на макроикономическите неравновесия⁽³⁾,

— създаване на национални фискални рамки за качество⁽⁴⁾, и

— укрепване на прилагането⁽⁵⁾.

2.3 В настоящото становище се поставя конкретен акцент върху аспекта на прилагането, застъпен в Предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно ефективното прилагане на бюджетния надзор в еврозоната⁽⁶⁾. Следва също така да се отбележи, че в момента ЕИСК подготвя становище относно COM(2010) 527 окончателен⁽⁷⁾.

3. Контекст

3.1 ПСР е основният инструмент за координация и надзор на фискалната политика в еврозоната, чрез който се прилагат разпоредбите на Договора относно бюджетната дисциплина. Европейският съвет от юни 2010 г. постигна съгласие относно неотложната необходимост от укрепване на координацията на икономическите политики, по-конкретно в следната посока:

(i) да се засилят предпазните и корективните мерки на ПСР, включително санкциите, с надлежно отчитане на конкретните обстоятелства в държавите-членки от еврозоната;

(ii) в рамките на бюджетния надзор да се обръща много по-голямо внимание на равнищата и развитието на дълга и цялостната устойчивост;

(iii) да се гарантира, че всички държави-членки разполагат с национални бюджетни правила и средносрочни бюджетни рамки в съответствие с ПСР;

(iv) да се осигури качеството на статистическите данни.

3.2 По отношение на ефективното прилагане на бюджетния надзор в еврозоната, предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета цели да внесе допълнителни изменения в Регламенти (ЕО) № 1466/97 и (ЕО) № 1467/97, поставили основите на ПСР⁽⁸⁾. По-конкретно предложеният регламент цели да обоснове предпазните мерки и да укрепи корективните мерки на ПСР.

(3) COM(2010) 527 окончателен.

(4) COM(2010) 523 окончателен.

(5) COM (2010) 524 окончателен и COM (2010) 525 окончателен.

(6) COM(2010) 524 окончателен.

(7) Виж Проектостановище на ЕИСК относно „Макроикономическите неравновесия“ Виж страница 53 от настоящия брой на Официален вестник.

(8) Тези регламенти бяха изменени през 2005 г. с Регламент (ЕО) № 1055/2005 и Регламент (ЕО) № 1056/2005 и допълнени с Доклада на Съвета от 20 март 2005 г., озаглавен „Подобряване на изпълнението на Пакта за стабилност и растеж“.

3.2.1 По отношение на предпазните мерки в предложението регламент се посочва, че настоящата средносрочна цел (ССЦ), заложена в програмите за стабилност и сближаване, и годишното изискване за конвергенция от 0,5 % от БВП ще се запазят, но ще бъдат приведени в действие чрез въвеждането на нов принцип за провеждане на разумна фискална политика. Според предложението този принцип означава, че годишното нарастване на разходите не следва да превишава разумния средносрочен темп на нарастване на brutния вътрешен продукт (БВП), освен ако превишението не е обвързано с нарастване на правителствените приходи или дискреционният спад на приходите не е компенсиран с намаляване на разходите. В случай на отклонения от принципа на провеждане на разумна фискална политика, Комисията ще издава препоръка, подкрепена от механизъм за прилагане в съответствие с член 136 от Договора, чрез налагане на лихвоносен депозит в размер на 0,2 % от БВП.

3.2.2 Корективните мерки са свързани със задължението на държавите-членки от еврозоната да избягват прекомерни дефицити и дългове, което се определя въз основа на количествен праг в размер на 3 % от БВП за дефицита и 60 % от БВП за дълга, където наличието на достатъчно голямо намаление в посока на критерия за дълг също се счита за приемливо.

3.2.2.1 В предложението на Комисията се отчита обстоятелството, че акцентът върху годишното бюджетно салдо може да доведе до прекомерно отчитане на краткосрочни съображения, и че дългът заслужава повече внимание като показател за дългосрочна фискална устойчивост.

3.2.2.2 В частта на корективния елемент в предложението регламент се посочва, че прилагането ще се засили чрез въвеждането на нов пакет от финансови санкции за държавите-членки от еврозоната, които ще се прилагат на един по-ранен етап на този процес и по степенуван начин. При вземането на решение за дадена страна да бъде открита процедура за прекомерен дефицит ще се прилага безлихвен депозит в размер на 0,2 % от БВП. В случай на неспазване депозитът ще се преобразува в глоба.

3.2.3 Комисията предлага оперативните аспекти на прилагането, както по отношение на предпазните, така и на корективните мерки, да се изпълняват чрез процедура за „обратно гласуване“, при която Комисията ще отправя препоръка на Съвета за налагане на задължение на държавата-членка да учреди депозита. Тази препоръка ще се смята за одобрена, освен ако Съветът не реши противното с квалифицирано мнозинство в рамките на десет дни от представянето ѝ от Комисията.

3.2.4 В предложението от Комисията регламент се посочва, че Съветът може да намали размера на депозита с еднородни или въз основа на конкретно предложение от страна на Комисията във връзка с извънредни обстоятелства, или на мотивирано искане от страна на съответната държава-членка. В случай на предпазната мярка депозитът ще бъде върнат в полза на съответната държава-членка заедно с натрупаните по него лихви, след като Съветът се увери, че държавата-членка е разрешила ситуацията, пораждаща задължение за учредяване на депозит. В случай на корективната мярка в предложението от Комисията регламент се посочва, че безлихвеният депозит ще бъде освободен, след като прекомерният дефицит бъде коригиран, а лихвите върху този депозит, както и събраните глоби ще бъдат

разпределени между държавите-членки от еврозоната, които нямат прекомерен дефицит и не са обект на процедурата при прекомерни дисбаланси.

3.2.5 Предложението е направено вследствие на увеличените призови за по-всеобхватна макроикономическа оценка, която да включва определянето на структурни дисбаланси, оказващи отрицателно въздействие върху конкурентоспособността. В тази връзка е публикувано Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно наказателните мерки за коригиране на прекомерните макроикономически неравновесия в еврозоната⁽⁹⁾, както и Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно предотвратяване и коригиране на макроикономическите неравновесия⁽¹⁰⁾.

3.3 Ефективният бюджетен надзор на равнище еврозона трябва да се допълва от акцент върху националните бюджетни рамки.

3.4 Тези предложения са част от една по-обширна реформа на икономическото управление, получила тласък от целите, очертани в стратегията „Европа 2020“. Очаква се координацията на икономическата политика, включваща надзор върху фискалната позиция чрез придържане към фискални правила и структурни реформи, да бъде включена в надзорния механизъм, наречен „европейски семестър“, в който се определя срок, през който ще се прави преглед на бюджетните и структурните политики на държавите-членки с цел установяване на несъответствия и зараждащи се дисбаланси, както и с цел подсилване на координацията в хода на подготовката на важни бюджетни решения⁽¹¹⁾.

4. Общи бележки

4.1 Прокарването на реформи в ПСР е необходимо с цел коригиране както на слабостите на системата, станали очевидни по време на разразилата се през 2008 г. извънредна криза, така и на проблемите, появили се преди нейното настъпване.

4.2 Наистина в продължение на редица години преди кризата някои държави-членки от еврозоната бяха допуснали фискални дефицити над референтната стойност от 3 %, както и увеличаващи се съотношения на публичния дълг⁽¹²⁾. Започналата финансова и икономическа криза доведе до значително разширяване на фискалната позиция, при което се очаква към края на 2010 г. средният размер на дефицита в еврозоната да достигне 6,3 % от БВП, а съотношението на дълга към БВП – 84,1 %⁽¹³⁾. ПСР не беше насочен към предотвратяване на подобни дисбаланси, които в много случаи възникнаха включително и в резултат на сериозни напрежения в по-обширния макроикономически и финансов контекст.

⁽⁹⁾ COM(2010) 525 окончателен.

⁽¹⁰⁾ COM(2010) 527 окончателен.

⁽¹¹⁾ „Европейският семестър“ влиза в действие в резултат на публикуването през януари 2011 г. Годишен обзор на растежа (COM(2011) 11 окончателен). Годишният обзор на растежа обединява различните дейности, допринасящи за ускоряване на възстановяването в краткосрочен план, като същевременно отчита и целите, залегнали в стратегията „Европа 2020“.

⁽¹²⁾ Статистика на Евростат, 16.12.2010 г.

⁽¹³⁾ Европейска комисия, „Европейска икономическа прогноза“, есен 2010 г.

4.3 По отношение на ПСР е необходимо да бъдат направени два основни коментара. Първият се отнася за подобренията, които могат да бъдат внесени в механизма за прилагане. Вторият се отнася за прекаленото доверяване на критерия за фискален дефицит и недостатъчното внимание, отделяно на дълга. Икономическият цикъл не присъстваше в достатъчна степен в прилагането на ПСР.

4.3.1 Що се отнася до липсата на прилагане, през годините редица държави нарушаваха критерия за дефицита и за дълга. Липсата на санкции водеше до фискално поведение, което не само че пренебрегваше фискалната устойчивост на равнище държава-членка, но не отчиташе и въздействието на неустойчивото фискално поведение на отделните държави-членки върху целия паричен съюз. Липсата на прилагане в миналото отслаби ПСР и подкопа доверието в него.

4.3.1.1 Очаква се реформите на предпазните и корективните мерки в Пакта, подкрепени от нов пакет от по-строги финансови санкции, да допринесат за премахването на тази слабост. При все това остава открит въпросът дали това ще доведе до съвместно прилагане на практиката.

4.3.1.2 В определен смисъл може да се каже, че този път рискът ще бъде много голям, ако пакетът от мерки се окаже неефективен. Повече от всякога финансовият пазар ще следи особено внимателно доколко държавите от еврозоната упражняват наблюдение върху баланса на фискалните и макроикономическите си показатели. Липсата на съвместно прилагане ще бъде сигнал за провала на ПСР, което ще наруши силно стабилността на еврозоната.

4.3.1.3 В същото време трябва да се отчете фактът, че предложенията за засилен надзор се правят в момент, в който икономическият растеж остава слаб след настъпилата безпрецедентна криза. За да предотвратят пълния срив на финансовата система, правителствата трябваше да се намесят чрез вливане на капитал в банките. Освен това им се наложи да овладеят икономическите и социалните разходи, породени от кризата.

4.3.2 От гледна точка на прекомерното ослабяване на критерия за дефицита следва да се отбележи, че в прегледа на ПСР от 2005 г. имаше опит за насочване на вниманието към структурните дефицити, за да се отчетат цикличните ситуации в отделните държави-членки. С така поставеното ударение обаче не успяваха да се отчетат аспектите на фискалната дисциплина в една по-дългосрочна перспектива. В известна степен по-големият акцент върху критерия за дълга ще отстрани тази слабост.

4.3.2.1 При все това механизмът ще трябва да отчете основните причини за натрупването на дълг. Дълговото финансиране на публични капитални проекти с голяма икономическа и социална рентабилност не може да се разглежда по същия начин, както финансирането на разходи с ниска степен на рентабилност.

4.3.2.2 Освен това при реформата на механизмите за надзор се очаква да се отчетат характерните за отделните държави обстоятелства, като съставът на дълга, рисковете, свързани със структурата на дълга, задължениостта на частния сектор, както и задълженията, свързани със застаряването, но е важно да се

прави и разграничение между външен и вътрешен дълг, при който последният допринася за макроикономическата стабилност.

4.3.2.3 По-нататъшна критика на механизма за надзор е свързана с поставянето на акцент върху конкретни референтни стойности, които са произволни по своята същност⁽¹⁴⁾. Независимо от това се признава, че подходът на референтната стойност има важни достойнства като простота, прозрачност и улеснено управление.

4.3.2.4 От друга страна, отклоненията на отделните държави-членки от тези референтни стойности са показателни за степента, в която конвергенцията в ЕС е все още неосъществена на практика. Желателно е сближаването между държавите да настъпи с бързи темпове; много подходящо в това отношение е неотдавна подчертаното от страна на Европейския съвет значение на този въпрос. Това, от друга страна, изисква установяването на внимателен баланс на национално равнище между необходимия ангажимент за спазване на фискална дисциплина и специфичните нужди от реструктуриране, инвестиции и растеж, които може да се налага да се подпомагат чрез фискална намеса.

4.4 Важно е да се подчертае, че фискалната устойчивост не може да се разглежда отделно от макроикономическите дисбаланси. Това означава, че е силно наложително да се провежда по-обширен макроикономически надзор, за да се следи за коригирането на дисбалансите.

4.5 Инициативата за създаване на национални бюджетни рамки в допълнение към ПСР почива на отчитането на факта, че докато фискалната дисциплина е от общ интерес за държавите от еврозоната, то законодателната власт по отношение на фискалната политика е съсредоточена на национално ниво.

4.5.1 Определянето на степента на децентрализация на подхода към фискалната дисциплина може да стане, като краен вариант, чрез внасяне на съответни промени в Договора, които ограничават националния интерес за сметка на общия, но може да се постигне и чрез по-гъвкава уредба на нивото на споразумения с отделните държави-членки. Ако подобни промени не се извършат, има вероятност националните интереси да вземат превес, независимо колко оправдани са общите интереси⁽¹⁵⁾. Следователно е важно да се обмисли ролята, която изготвяните на национално равнище закони за фискалната отговорност могат да играят за поддържането на фискалната дисциплина, които, ако се прилагат успешно, могат да стимулират постигането на фискална устойчивост в рамките на еврозоната.

5. Конкретни бележки

5.1 Макар и целите на предложения регламент, основаващ се на укрепването на ПСР чрез осигуряване на способности, водещи до ефективно прилагане, да са похвални, ЕИСК смята, че е необходимо да се преразгледа някои конкретни подробности, свързани с предпазните и корективните мерки на Пакта.

⁽¹⁴⁾ Wyplosz, C (2002 г.), „Бюджетна дисциплина в ИПС. Правила или институции?“, Висш институт за международни изследвания, Женева и Център за икономически и политически изследвания (CEPR).

⁽¹⁵⁾ Генерална дирекция за вътрешни политики на ЕС – Отдел за политиката А: Икономически и научни политики, Икономически и парични въпроси, многостранен надзор (Charles Wyplosz).

5.2 В целта за разходите, посочена в предпазните мерки и основаваща се на разумен средносрочен темп на нарастване на БВП, не се отчитат различните елементи на правителствените разходи - независимо че наличието на обща цел за разходите е полезно за целите на опростяването и улесняването на управлението. Такъв е случаят и с фискалните правила, които отчитат единствено общи показатели като критерия за дефицита и дълга. Подобни критерии не отчитат нито дългосрочния ръст на предлагането, който някои категории правителствени разходи пораждаат, нито развитието в качеството на фискалните разходи и на механизмите, генериращи приходи, като цяло.

5.2.1 Следователно е нужно да се постави акцент върху качеството на публичните финанси чрез оценка на състава и ефективността на публичните разходи. Това се отнася преди всичко за инвестициите в човешки капитал, осъществявани чрез разходи за образование и здравеопазване, за научноизследователска и развойна дейност, за обществена инфраструктура и за развитие на институциите⁽¹⁶⁾ ⁽¹⁷⁾. Затова се предлага този вид разходи да се изключат от тавана на разходите, особено когато те се състоят от средства, отпуснати от програмите на ЕС за финансиране и от техните национални елементи на съфинансиране. В интерес на запазването на качеството на социалните разходи могат също така да се изключат и недискреционните елементи на помощите за безработица. Освен това постигането на фискалните цели трябва да бъде в пълно съответствие с постигането на целите на „Европа 2020“, а именно интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, и съответно постигането на тези цели може да изисква по-големи правителствени разходи⁽¹⁸⁾.

5.2.2 Освен това, за да не бъде регламентът обвит в неяснота, ЕИСК предлага ясно да се определят термините „провеждане на разумна фискална политика“, „разумен средносрочен темп на растеж“ и „извънредни обстоятелства“.

5.3 Механизмът за прилагане не следва да се задейства единствено по повод отклонения от количествени стойности, а по-скоро трябва да отчита и наличието на по-мощни обстоятелства, като преобладаващите икономически, политически и социални условия в държавите-членки. Настоящото предложение няма за цел да отслаби предпазния механизъм, а по-скоро да даде възможност да се вземат предвид специфичните ситуации, преобладаващи в държавите-членки от еврозоната. В действителност това е в съответствие с предложението регламент за макроикономическите неравновесия, при който след задействането на механизъм за предупреждение се провежда задълбочен преглед на държавата-членка.

5.4 Освен това се предлага налагането на лихвоносни депозити, безлихвени депозити и глоби да се осъществява по начин, при който те се финансират директно чрез коригиране

на онези елементи на политиката, които правят фискалната позиция неразумна и неустойчива - обстоятелство, което намира израз в отклонения от нормите на превантивната мярка. Освен това тяхната стойност ще се изчислява в съответствие с размера на онези разходни и/или приходни елементи, които могат да се посочат като преки фактори, пораждащи неустойчивост на фискалната политика. При подобен подход ще се избягва рискът от финансиране на депозитите и глобите чрез правителствени разходи, които имат висока степен на рентабилност. Въпреки че се признава, че не е лесно да се определи дали поведението е устойчиво или не, усилията следва да се насочат към изработването на ясни и оперативни приложими определения, които могат да бъдат полезни в този контекст.

5.4.1 Освен това е изключително важно депозитът да бъде освобождаван само след поемане на ангажимент от засегнатата държава-членка да пренасочи тези средства към продуктивни форми за изразходването им. В това отношение би могло да бъде оправдано прилагането на подходи, включващи анализ на разходите и ползите и сходни на тези, прилагани при разпределението на средствата от кохезионния и структурните фондове⁽¹⁹⁾.

5.5 Освен това трябва да се отдаде дължимо внимание на последствията от прилагането в случаите, когато налагането на безлихвени депозити и санкции се осъществява в момент, в който икономическата и социалната рамка на съответната държава-членка се счита за уязвима. Във връзка с горното всякакви препоръки, отправяни от Комисията в посока на задействане на корективната мярка, следва да се подлагат на оценка на въздействието, за да се предоставя информация относно начина, по който нейното прилагане може ефективно да доведе до подобрения в качеството на фискалната политика в съответните засегнати държави-членки, както и в еврозоната като цяло. Важно е прилагането да не предизвика повече проблеми, отколкото се опитва да разреши.

5.6 В член 7 от Регламента се описва разпределението на лихвите и глобите, получени от Комисията, пропорционално на дела им в общия брутен национален доход (БНД) на държавите-членки от еврозоната, които нямат прекомерен дефицит или дисбаланс. Във връзка с това системата на разпределение може да породи по-големи дисбаланси в паричния съюз, което може да доведе до още по-значителни различия между държавите-членки от еврозоната, противно на изискванията на паричния съюз.

5.7 С цел постигане на баланс между стимулите и наказателните подходи в рамките на корективните мерки, ЕИСК предлага заинтересованите държави-членки да могат да получават лихви от безлихвените депозити след като реализират намаление на публичния дълг, което е най-малкото равностойно на тези лихви и има вероятност да се задържи и в бъдеще. Глобите, от друга страна, ще се насочват към европейския механизъм за стабилност.

⁽¹⁶⁾ Salvador Barrios и Andrea Schaechter, (2008 г.), „Качеството на публичните финанси и растежът“, Икономически документи на Европейската комисия 337.

⁽¹⁷⁾ António Afonso, Werner Ebert, Ludger Schuknecht и Michael Thöne, (2005 г.), „Качеството на публичните финанси и растежът“, серия №438 от работните документи на ЕЦБ.

⁽¹⁸⁾ Вж. Становище на ЕИСК относно „Засилване на координацията на икономическата политика за стабилност, растеж и работни места – инструменти за по-силно икономическо управление на ЕС“, ОВ С 107 от 6.4.2011 г., стр. 7.

⁽¹⁹⁾ Европейска комисия (2008 г.), ГД „Регионална политика, „Наръчник за анализа на разходите и ползите на инвестиционни проекти“, юни 2008 г.

5.8 Целта на горното предложение е ПСР да служи като средство за насърчване на устойчиво поведение, а не като стриктно наказателен механизъм.

5.9 Макар че се признава, че постигането на фундаментално икономическо и фискално сближаване трябва да се основава на общи цели, се изтъква съображението, че прилагането на една универсална цел трябва да става по гъвкав начин, като се измерва фискалната устойчивост в краткосрочен план най-малкото до момента, в който бъде постигната достатъчна степен на фундаментално икономическо сближаване между държавите, но и като се отчита асиметричният начин, по който неотдашните рецесионни събития засегнаха различни държави-членки.

5.9.1 Важно е също така да се създадат рамкови условия, при които държавите-членки да могат да се възползват от положителния ефект на доверие, породен от наличието на голяма парична зона. Следователно може да се обмисли възможността държавите да бъдат призовани да положат усилия за фискална консолидация по начин, съответстващ на относителната им големина в паричната зона и на способностите им да предприемат подобни усилия, така че да бъде постигната общата цел за еврозоната по един последователен начин. Такъв подход би бил от пряка полза за всички държави чрез изграденото икономическо доверие към зоната като цяло и особено към политиката, провеждана от по-добре справящите се държави.

5.9.2 Ефективността на подобен подход зависи в голяма степен от предложения от Комисията механизъм за надзор, който ще гарантира полагането от страна на изоставашите държави на всички възможни усилия за постигане на сближаване с оптимална скорост. Трябва последователно да се подчертава и необходимостта от правилно статистическо измерване и от подобряване на статистиката и процедурите на докладване по начин, който надеждно и своевременно да осигурява достоверни данни.

5.9.3 Във връзка с горното Комитетът предлага в непосредствен краткосрочен план и до постигането на достатъчно икономическо сближаване между отделните държави-членки да се прилага двукомпонентна система с низходящ и възходящ подход, която да подкрепи и допълни полаганите в момента усилия за възстановяване на фискалната устойчивост в еврозоната като внесе в тях необходимите елементи на гъвкавост по един планомерен и добре урегулиран начин.

5.9.4 Низходящият подход се основава върху поставянето на цел за цялата зона, която определя необходимото за това равнище на усилията за постигане на фискална консолидация. Постигането на такава цел повишава доверието в еврозоната като цяло, но носи и индивидуални ползи за всички държави. Възходящият подход включва разпределяне на усилията, които следва да се положат в цялата зона, под формата на действия, предприемани от отделните държави-членки. При разпределянето ще се отчитат редица обективни икономически критерии, като състоянието на развитието, нуждите от инвестиции, степента на осъществяване на пенсионна и на структурна реформа, качеството на публичните финанси и ефективността на данъчните системи. Освен това този подход ще позволи да се предотврати прилагането на прекомерно рестриктивен подход към ПСР, който би могъл да навреди необратимо на растежа в определени държави.

5.9.5 От една страна, този подход ще внесе елемент на основателна солидарност между държавите от еврозоната, а от друга – ще служи като стъпка в посока на по-добра координация и фискална интеграция. При наличието на достатъчно фундаментално икономическо сближаване, възходящото разпределяне на усилията между държавите-членки е равностойно на ситуация, при която отделните държави преследват общи количествени цели. Междувременно упражняването на необходимата гъвкавост от отделните държави ще спре да се извършва по един очевидно несистематичен, а може би и необоснован начин, както се е случвало нерядко в миналото, и ще се превърне в част от съгласувана и последователна система за осъществяване на необходимите усилия за фискална консолидация на равнището на еврозоната. Този подход би допринесъл много за подхранване на доверието в системата.

5.9.6 По своята същност този подход е сходен на подхода, възприет при набелязването на целите на стратегията „Европа 2020“, при който държавите-членки определят свои национални цели в съзвучие с главните цели, определени за ЕС. Действително в приложение 1 към Годишния обзор на растежа, което представя условните различаващи се цели на държавите-членки, се изтъква фактът, че всяка държава-членка определя свое собствено ниво на амбиции по отношение на глобалните цели на стратегията „Европа 2020“, което е важен елемент на тази стратегия. Съществува схващането, че има по-голяма вероятност да се спазват именно подобни цели, имайки предвид че за определянето им е необходимо провеждането на вътрешен политически дебат с отчитане на началните позиции и съображения от национално естество. В този контекст може също така да се предложи за онези държави, които имат нужда да положат особено големи консолидационни усилия, да бъдат определени изрични преходни периоди с реалистични срокове за консолидация.

5.9.7 Предложеният по-горе подход не води до отслабване на предпазния механизъм, описан в предложението на Комисията, тъй като се основава на дългосрочна конвергенция в посока на еднакви количествени цели от страна на всички държави-членки на еврозоната. Този подход цели обаче изготвянето на формална рамка, която да оправдае различните скорости на конвергенция на отделните държави-членка от еврозоната, което е в същия дух, в който са замислени и предложените от самата Комисия подходи, съобразени със спецификата на отделните държави. Това се смята и за важен начин за повишаване на доверието в системата чрез формалното вграждане на елемента на гъвкавост в плановете за конвергенция, съобразени със спецификата на отделните държави.

5.10 И накрая е важно да се отбележи важната роля, отредена на социалния диалог. На национално равнище социалният диалог е важен за разработването на национална политическа рамка, съсредоточена върху въпросите на фискалната политика и макроикономическия надзор. Провеждането на зрял и изчерпателен политически и социален диалог позволява да се посрещат социалните и икономически предизвикателства, особено тези, които имат дългосрочен характер, като пенсионната реформа и разходите за здравеопазването. За да могат правителствата да постигат цели като фискална устойчивост и макроикономически баланс, трябва да е налице висока степен на социално партньорство и сътрудничество, включително политически консенсус.

5.10.1 Друга важна роля на ЕИСК е да осигурява ефективен диалог между членовете си по въпросите на фискалната устойчивост. За тази цел ЕИСК може да отправя, в тясна координация с националните социални диалози, препоръки и предложения за реформи. Както се предлага в становището относно „Засилване на координацията на икономическата политика за стабилност, растеж и работни места – инструменти за по-силно икономическо управление на ЕС“, ЕИСК може да провежда годишни сесии за обсъждане на препоръки и предложения за реформи. Друга роля на ЕИСК е да следи действията на социалните партньори и другите организации на гражданското общество да бъдат в съответствие с целите на Общността, които водят към социално и икономическо развитие.

Брюксел, 5 май 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно наказателните мерки за коригиране на прекомерните макроикономически неравновесия в еврозоната“

COM(2010) 525 окончателен — 2010/0279 (COD)

и „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за предотвратяване и коригиране на макроикономическите неравновесия“

COM(2010) 527 окончателен — 2010/0281 (COD)

(2011/C 218/09)

Докладчик: г-н **Stefano PALMIERI**

На 1 декември 2010 г. Съветът на Европейския съюз реши, в съответствие с член 136 и член 121, параграф 6 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно наказателните мерки за коригиране на прекомерните макроикономически неравновесия в еврозоната“

(COM(2010) 525 окончателен — 2010/0279 (COD) и

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за предотвратяване и коригиране на макроикономическите неравновесия“

(COM(2010) 527 окончателен — 2010/0281 (COD).

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 8 април 2011 г.

На 471-ата си пленарна сесия, проведена на 4 и 5 май 2011 г. (заседание от 5 май), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 189 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 11 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) приветства факта, че Европейската комисия е взела под внимание – в рамките на укрепването на европейското икономическо управление – необходимостта от по-внимателно разглеждане на неравновесията от макроикономическо естество, наравно с държавните бюджетни дефицити, като фактори за икономическа, финансова и социална нестабилност на икономиките на държавите-членки на Европейския съюз (ЕС).

1.2 ЕИСК признава, че настоящата икономическа криза действително постави на тежко изпитание икономическата, социалната и политическата стабилност на Европейския съюз като цяло и по-специално на Икономическия и паричен съюз (ИПС). Оказа се, че за предотвратяване на кризата не е достатъчно да се вземе предвид само количественото измерение на икономическия растеж на дадена страна, а е необходимо също така да се оцени и качеството на самия растеж или да се определят макроикономическите фактори, които са в основата на устойчивостта или липсата на устойчивост на тази динамика.

1.3 ЕИСК изразява надежда, че укрепването на европейското икономическо управление ще се осъществи, като се обърне еднакво внимание както на изискванията за стабилност, така и на тези за растеж, който създава нови работни места.

1.4 Поради тази причина ЕИСК изразява надежда, че укрепването на икономическото управление, което е крайъгълен камък на икономическите и социалните политики и на политиката на сближаване на ЕС, действително ще допринесе за постигане на целите, определени със стратегията „Европа 2020“ и с новата европейска политика на сближаване.

1.5 ЕИСК възнамерява да допринесе за постигане на широкия консенсус, необходим за ефективно укрепване на икономическото управление, изтъквайки, от една страна, някои ограничения и рискове, свързани с подхода на Комисията, а от друга страна, големите възможности, произтичащи от него.

1.6 Ако, както подчерта Комисията⁽¹⁾, появата и продължителността на неравновесия от макроикономическо естество между държавите-членки се дължат на фактори, свързани с конкурентоспособността, и ако под „конкурентоспособност“ според същото определение на Комисията се разбира „способността на една икономика да гарантира по устойчив начин на своето население висок процент на заетост и високо и нарастващо жизнено равнище“⁽²⁾, от това произтича необходимостта, подчертана от ЕИСК, да се отчита по-широк спектър от икономически, финансови и социални причини, за да може да бъдат оценени тези неравновесия.

⁽¹⁾ Европейска комисия – ГД „Икономически и финансови въпроси“, *The impact of the global crisis on competitiveness and current account divergences in the euro area*, Quarterly Report on the Euro Area, № 1/2010.

⁽²⁾ COM(2002) 714 окончателен.

1.7 Поради тази причина ЕИСК счита, че *таблицата с резултати* за оценка на макроикономическите неравновесия би трябвало да бъде съставена от икономически, финансови и социални показатели. Във връзка с това ЕИСК обръща внимание върху необходимостта да се вземат под внимание неравновесията, произтичащи от големи и нарастващи неравенства в разпределението вътре в държавите-членки, които бяха сред причините за неотдавнашната икономическа и финансова криза ⁽³⁾.

1.8 Макроикономическите различия не са следствие само на паричния съюз, а и резултат от отварянето на общия вътрешен пазар. Трансграничното разпределение на труда се основава на различни конкурентни предимства и слабости на съответните пазари. Поради това предвидените мерки следва да нямат за цел изравняването на всички различия, когато същите произтичат от динамиката на вътрешния пазар и не се отразяват отрицателно.

1.9 ЕИСК подчертава необходимостта – по отношение на оценката на макроикономическите неравновесия – да се извърши правилна и справедлива оценка както на ценовите, така и на неценовите фактори за конкурентоспособност.

1.10 ЕИСК изразява надежда, че дискусиата относно показателите, които ще бъдат част от предвидената от Комисията *таблица с резултати*, ще бъде разширена така, че да включи – на европейско и национално равнище – голям брой институционални участници и организации, представляващи гражданското общество, в това число самия ЕИСК и Комитета на регионите.

1.11 ЕИСК счита, че *таблицата с резултати*, предложена от Комисията в рамките на механизма за предупреждение, трябва да бъде разглеждана главно като инструмент за първоначална оценка поради технически проблеми, свързани с подхода (определяне на критични стойности, „тежест“, приписвана на различните източници на неравновесия, период от време, който следва да бъде отчетен). Вследствие на това във всички случаи трябва да бъде последвана от по-широка и задълбочена икономическа оценка на неравновесията в съответната държава-членка.

1.12 ЕИСК подчертава, че съвсем не е лесно да се установи връзката между определянето на неравновесията, прилагането на корективните мерки и връщането към състояние на равновесие в достатъчно разумни срокове. В този контекст се намесват други фактори за *увеличаване на сроковете*: а) сложните взаимодействия между макроикономически цели и инструменти; б) непрекият контрол, упражняван върху инструментите от страна на отговорните *политически лица*; в) възможната неефективност на предложената за страните от ИПС система за санкции.

1.13 ЕИСК подчертава, че съществува риск евентуални рестриктивни мерки за възстановяване на равновесието да доведат до насърчаване на проциклични политики, които може да задълбочат и удължат сегашната фаза на свиване на икономиката. Възможно е дори съвкупността от икономически

политики, препоръчани на отделните държави-членки като необходими за справяне с вътрешните неравновесия, да се окаже в действителност неподходяща за ЕС в неговата цялост.

1.14 ЕИСК счита, че – в рамките на мерките за предотвратяване на макроикономическите неравновесия, свързани главно с прекомерни дългови експозиции на частния сектор – е била подценена способността за надзор и контрол, които могат да бъдат упражнявани от Европейската централна банка (ЕЦБ), Европейската система на централните банки (ЕСЦБ), Европейския съвет за системен риск и Европейския орган за банков надзор. Поради тази причина ЕИСК призовава чрез координация между гореспоменатите организации да бъдат създадени условия, позволяващи да се гарантира ефикасен пряк или непряк надзор на банковата система, и да бъдат предприети подходящи действия за регулиране на кредитирането, като критериите (за регулиране) трябва да бъдат определени по подходящ начин.

1.15 ЕИСК подчертава, че в законодателния пакет за предотвратяване и коригиране на макроикономическите неравновесия липсва подходяща концепция относно бюджета на ЕС. Като се има предвид появата на асиметрични сътресения в държавите-членки от ерозоната, изглежда е необходимо да се използват инструменти за приспособяване на макроикономическата система. В този контекст ЕИСК привлича вниманието върху възможността за измерване на потенциала, който може да предостави една по-гъвкава система за бюджет с по-големи ресурси отколкото сегашния. Това би дало възможност за извършване на необходимите трансфери от благоприятстванията от сътресенията зони към засегнатите от тях, както чрез автоматични стабилизатори, така и посредством финансиране на общоевропейски инвестиционни проекти (например чрез емитиране на еврооблигации) ⁽⁴⁾.

1.16 ЕИСК отново подчертава, че ефективната координация на европейските икономически политики – способна да спечели силна демократична легитимност сред европейските граждани – по необходимост зависи от по-решителната роля на Европейския парламент (ЕП), ЕИСК и Комитета на регионите като институции, представляващи гражданите, социалните партньори и гражданското общество ⁽⁵⁾.

1.17 ЕИСК счита, че ЕП може да играе решаваща роля за постигането на консенсус относно референтната макроикономическа рамка, приоритетите при разрешаване на проблемите и определянето на икономическите политики, които трябва да се осъществят. Във връзка с това ЕП може да бъде основно място за съгласуване – заедно с другите европейски институционални

⁽³⁾ МОТ-МВФ, *The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion* („Предиизвикателствата на растежа, заетостта и социалното сближаване“), документ за обсъждане за общата конференция МОТ-МВФ, Осло, 13 септември 2010 г. (стр. 67-73).

⁽⁴⁾ Monti M., *A New Strategy for the Single Market. At the Service of Europe's Economy and Society*, Report to the President of the European Commission, май 2010 г. Delors J., Fernandes S., Mermet E., *Le semestre européen: un essai à transformer*. Notre Europe, Les Brefs, № 22, февруари 2011 г. Amato A., Baldwin R., Gros D., Micossi S., Padoan P., *A new political deal for Eurozone sustainable growth: An open letter to the President of the European Council*, VoxEU.org, декември 2010 г., достъпен в Интернет на www.voxeu.org/index.php?q=node/5893.

⁽⁵⁾ В параграфи от 1.15 до 1.18 са включени същите препоръки, които са формулирани в становище ЕСО/282 относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейската централна банка, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Засилване на координацията на икономическата политика за стабилност, растеж и работни места – инструменти за по-силно икономическо управление на ЕС“, ОВ 2011/С 107/02.

органи – на обща стратегия, която не се свежда до формулиране на официални правила и процедури, а разработка подробно конкретните политики, необходими, за да се укрепи доверието на европейските граждани и да се отговори на техните очаквания.

1.18 ЕИСК приветства Заклученията на Европейския съвет от 24 и 25 март 2011 г., според които ЕИСК трябва да бъде включен в „тясното сътрудничество“ за изпълнение на икономическия семестър „с цел по-голямо ангажиране и поемане на отговорност от всички страни“. По тази причина Комитетът заявява своята готовност за цялостно сътрудничество и изразява желание да получи възможност колкото се може по-скоро да започне съответни разговори със Съвета по този въпрос.

1.19 ЕИСК, именно в качеството си на форум на гражданския диалог, би могъл да организира специална годишна сесия (през есента), по време на която да се обсъдят препоръките към държавите-членки, като се проведе обмен на мнения със съответните национални икономически и социални съвети, националните парламенти и ЕП и по този начин се даде възможност както за оценка на приетите стратегии, така и за тяхното разпространяване и възприемане на национално равнище.

1.20 ЕИСК желае да бъде развит и използван по-интензивно макроикономическият диалог (МИД), така че предотвратяването и коригирането на неравновесията да не се извършва само от Комисията и правителствата на държавите-членки. По този начин МИД би се превърнал в инструмент, чрез който правителствата и социалните партньори ще могат съвместно да оценяват икономическото положение на равнище ЕС и действията, които трябва да се предприемат, в тясна връзка с процесите на социален диалог и консултации на национално равнище, за да се гарантира единство между динамиките на ЕС като цяло и динамиките на държавите-членки.

2. Корективни мерки за преодоляване на вътрешните макроикономически неравновесия, предложени от Комисията в съобщения SOM(2010) 525 и 527 окончателен

2.1 На 30 юни 2010 г. Европейската комисия представи съобщението „Засилване на координацията на икономическата политика за стабилност, растеж и работни места – инструменти за по-силно икономическо управление на ЕС“⁽⁶⁾. С това съобщение Комисията възнамерява да продължи в посока на съображенията, вече развити в съобщението „Засилване на координацията на икономическите политики“⁽⁷⁾.

2.2 В контекста на международната финансова криза Комисията и работната група на председателя Van Rompuy признават, че спазването на параметрите, определени от Пакта за стабилност и растеж (ПСР) и впоследствие засилени по време на реформата на управлението, не е достатъчно, за да се гарантира стабилността на ИПС. В действителност съществуването на макроикономически неравновесия в държавите-членки също носи риск от нанасяне на вреда на цялата европейска икономическа система, допринасяйки както за влошаване на публичните финанси, така и за нарастване на напрежението на финансовите пазари.

⁽⁶⁾ SOM(2010) 367 окончателен, предмет на становище на ЕИСК относно „Засилване на координацията на икономическите политики“, ОВ 2011/С 107/02 стр. 7.

⁽⁷⁾ SOM(2010) 250 окончателен.

2.3 На тази основа на 29 септември 2010 г. Комисията представи законодателен пакет, съставен от шест предложения⁽⁸⁾, с които се цели създаване на регулаторна рамка за предотвратяване и коригиране на неравновесията, както на тези в бюджета на държавите-членки (във връзка с Пакта за стабилност и растеж)⁽⁹⁾, така и на тези от макроикономически характер. Предмет на настоящото становище е предложението на Комисията за надзор на макроикономическите неравновесия, основано на документите SOM(2010) 525 и 527 окончателен, в които се разглеждат съответно процедурата за наказателните мерки за коригиране на прекомерните макроикономически неравновесия в държавите-членки със санкции, ограничени единствено до страните от ИПС, и механизмът за предупреждение, валиден за всички държави-членки.

2.3.1 Механизмът за предупреждение за всички държави-членки се състои от следните елементи:

— редовно оценяване на рисковете, произтичащи от макроикономическите неравновесия във всяка държава-членка, което се основава на референтна рамка, състояща се от икономически показатели и от ориентировъчни критични стойности (*таблица с резултати*);

— определяне от страна на Комисията, въз основа на икономически, а не механичен прочит на *таблицата с резултати*, на държавите-членки, за които се счита, че има рискове от неравновесия, за да се оцени действителната степен на сериозност на положението;

— задълбочен анализ на общото икономическо положение на държавите-членки, за които *таблицата с резултати* изглежда особено негативна;

— в случай на явен риск, евентуална препоръка от страна на Комисията съответната държава-членка да коригира неравновесието, в рамките на другите политически препоръки, предвидени в европейския семестър (член 121, параграф 2 от ДФЕС);

— в случай на сериозен риск от неравновесие или – в еврозоната – риск, който може да се предаде на другите държави-членки, застрашавайки по този начин правилното функциониране на ИПС, може да бъде открита процедура при прекомерно неравновесие (член 121, параграф 4 от ДФЕС).

2.3.2 Процедурата при прекомерно неравновесие изисква съответните държави-членки да представят на Съвета на ЕС план за корективни действия. Ако бъде решено, че корективните мерки са били целесъобразни, процедурата временно се спира, докато не бъде приложен приетият план за корективни действия, но съответната държава-членка трябва да докладва периодично на Съвета по икономически и финансови въпроси за постигнатия напредък. Процедурата се прекратява само когато Съветът, въз основа на препоръка от Комисията, прецени, че неравновесието е било намалено в достатъчна степен, за да не се счита вече за прекомерно.

⁽⁸⁾ За повече подробности посетете интернет страницата: http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/2010-09-eu_economic_governance_proposals_en.htm.

⁽⁹⁾ Вж. становището на ЕИСК относно „Бюджетен надзор в еврозоната“, (Виж страница 46 от настоящия брой на Официален вестник).

2.3.3 Само за страните от ИПС, в случай на бездействие при наличие на прекомерни неравновесия, се приемат санкции (до 0,1 % от БВП), ако съответната държава-членка не е представила подходящ план за корективни действия след два последователни крайни срока или не изпълнява предвидените мерки.

2.4 Основният инструмент за задействане на механизма за предупреждение при макроикономически неравновесия е предложената от Комисията *таблица с резултати*, допълнена с конкретен анализ на икономическото положение на държавите-членки. Тя има следните характеристики:

- i) ограничен брой показатели за очертаване на неравновесия и на проблеми с конкурентоспособността;
- ii) критични стойности, чието надхвърляне ще доведе до упражняване на контрол;
- iii) възможност за диференциране на стойностите в зависимост от това дали държавата-членка е част от еврозоната или не;
- iv) „променящ се“ характер, тъй като с течение на времето показателите трябва да се адаптират към промените, които ще настъпят в различните източници на неравновесие.

2.4.1 Според началните резултати от работата на Комисията по избора на показатели за *таблицата с резултати* ⁽¹⁰⁾, между тях би трябвало да фигурират посочените по-долу, като първите три се отнасят за позицията на съответната държава-членка по отношение на другите страни, а последните четири – за вътрешното положение:

- **салдото по текущата сметка по отношение на БВП**, което отразява нетната кредитна или дебитна позиция в сравнение с останалите страни от света;
- **позицията на нетните чуждестранни активи по отношение на БВП**, която представлява противовес под формата на резерв на салдото на текущата сметка;
- **промяната на реалния ефективен валутен курс**, основан на единичните разходи за труд, който е синтезиран показател за конкурентоспособността на страната (с различни гранични стойности за еврозоната);
- **промяната на реалните цени на жилищата**, която позволява контрол над появата на спекулативни балони, или **промяната на дела на жилищния сектор в общата добавена стойност**;
- **дългът на частния сектор по отношение на БВП**, за да се направи оценка на уязвимостта на този сектор в условията на промени в икономическия цикъл, в инфлацията и лихвения процент;

⁽¹⁰⁾ Европейска комисия, ГД „Икономически и финансови въпроси“: „A structured framework to prevent and correct macroeconomic imbalances: operationalising the alert mechanism“ и „A structured surveillance procedure to prevent and correct harmful macroeconomic imbalances: An explanation of the Commission's proposal of 29 September 2010“, Note for the Economic Policy Committee and the Alternates of the Economic and Financial Committee, 11 ноември 2010 г. (вж. Европейски център за научни изследвания, 2011 г., „Външни ограничения“).

— **промяната в кредитирането, отпускано на частния сектор**, която под формата на потоци представлява противовес на размера на дълговете на частния сектор;

— **държавният дълг по отношение на БВП**, като традиционен показател за състоянието на финансите на държавите-членки.

3. Трайният характер на разликите в конкурентоспособността в еврозоната

3.1 Съществуването на вътрешни макроикономически неравновесия в държавите-членки е свързано с постоянните несъответствия между съвкупното търсене и предлагане в държавите-членки, които водят до системни излишъци или дефицит в общите спестявания на една икономика. Това се държи на множество фактори, които оказват влияние върху съвкупното търсене и предлагане, и влияе отрицателно върху функционирането на икономиката на държавите-членки, върху ИПС и върху ЕС като цяло.

3.2 Следователно е необходимо е да се приветства вниманието, с което Комисията възнамерява да разгледа неравновесието от макроикономическо естество, наравно с държавните бюджетни дефицити, като фактори за икономическа и финансова нестабилност в ЕС като цяло.

3.3 След повече от десет години, през които равновесието на публичните финанси беше единственият обект на надзор в рамките на Икономическия и паричен съюз, Комисията постави началото на подход, който дава възможност за несъмнено по-пълна оценка на постигнатите резултати на национално равнище, обхващаща всички държави-членки. Изглежда все по-очевидно, че не е достатъчно да се взема под внимание само количественото измерение на икономическия растеж на дадена страна, а трябва също така да се оценява качеството на самия растеж, т.е. да се определят макроикономическите фактори, които стоят или не в основата на устойчивостта на тези процеси.

3.4 Смяташе се погрешно, че със създаването на ИПС разликите в конкурентоспособността между държавите-членки ще имат преходен характер. Освен че разкри техния устойчив характер, опитът с еврото показа, че тези разлики застрашават самите основи на ИПС, създавайки трудно поносими ситуации, както се вижда от финансовите кризи през последните месеци.

3.4.1 В частност, през последното десетилетие преди кризата в държавите от еврозоната се прояви трайно несъответствие между производителността, изразена в реалния ефективен валутен курс, и конкурентоспособността (развитието на износа) (фигури 1 и 2 в приложението) ⁽¹¹⁾. Необичайният характер на тази ситуация се състои не толкова в нейното проявление, колкото в нейната продължителност, тъй като в предишните случаи (през 70-те и 80-те години) различията бяха бързо преодолени чрез корекция на номиналните валутни курсове на съответните държави.

⁽¹¹⁾ Европейска комисия – ГД „Икономически и финансови въпроси“, *Surveillance of Intra-Euro-Area Competitiveness and Imbalances*, European Economy, № 1/2010.

3.4.2 Тези различия се отразиха върху търговския баланс на държавите-членки. Търговският баланс на Германия и на групата от „периферните“ държави, съставена от Португалия, Ирландия, Италия, Гърция и Испания, показва противоположно развитие, като дефицитът изглежда съответства на излишъците⁽¹²⁾ (таблици 3 и 4 в приложението). Тези процеси не са от временно естество, напротив, от създаването на ИПС насам има тенденция различията да нарастват, въпреки че на пръв поглед кризата от 2008 г. води до намаляването им.

3.4.3 Продължителността на различията по отношение на конкурентоспособността и износа има тенденция да се отразява и върху текущия платежен баланс, както и върху позицията на нетните чуждестранни активи (фигури 5 и 6 в приложението) и по този начин създава ситуации, които в средносрочен план са трудно поносими за някои-държави членки от еврозоната.

4. Основни въпроси, свързани с предложените действия

4.1 В този толкова труден контекст, който изисква също толкова силни решения, все пак остават някои въпроси, свързани с използвания от Комисията подход и рисковете, които той може да предизвика.

4.2 Ако, както подчерта Комисията⁽¹³⁾, появата и продължителността на неравновесия от макроикономическо естество се дължат на фактори, свързани с конкурентоспособността, и ако под „конкурентоспособност“ според същото определение на Комисията се разбира „способността на икономиката да гарантира по устойчив начин на своето население високо равнище на заетост и високо и нарастващо жизнено равнище“⁽¹⁴⁾, ЕИСК счита, че е целесъобразно да се вземе под внимание широк спектър от икономически, финансови и социални причини, които са в основата на тези макроикономически неравновесия, и следователно - на показателите, които да бъдат включени в *таблицата с резултати*, за да се открият потенциалните макроикономически неравновесия.

4.2.1 Сред факторите за конкурентоспособност фигурират онези, които са свързани с цените (и имат обобщен израз в реалния ефективен валутен курс), както и други, също толкова важни, които не са свързани с тях. В последната категория са включени диференциацията на продуктите, технологичното съдържание на произведените стоки, качеството на предлаганите продукти, качеството на услугите, свързани с тях (сервизни услуги) и др. Тези елементи представляват цял набор от решаващи критерии за определяне на конкурентоспособността на една система на производство, които, въпреки че е трудно да се изразят количествено под формата на един единствен показател, биха изисквали усилие за определяне на подходящи параметри, очертаващи равнището и динамиката в държавите-членки на ИПС.

⁽¹²⁾ Altomonte C., Marzinotto B., *Monitoring Macroeconomic Imbalances in Europe: Proposal for a Refined Analytical Framework*, Note for the European Parliament's Committee on Economic and Monetary Affairs, септември 2010 г.

⁽¹³⁾ Европейска комисия – ГД „Икономически и финансови въпроси“, *The impact of the global crisis on competitiveness and current account divergences in the euro area*, Quarterly Report on the Euro Area, n. 1/2010.

⁽¹⁴⁾ „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите – Индустралната политика в разширена Европа“ COM(2002) 714 окончателен. (стр.2).

4.2.2 Първите резултати от работата на Комисията по избора на показателите като че ли показват подценяване на въздействието, което сериозните и нарастващи неравенства между държавите-членки оказват върху появата на неравновесия за продължителен период (най-малко през последните двадесет години), характерен с възникването на силни различия в разпределението на ресурсите и възнагражденията. Става дума по-специално за ролята на детонатор, която те изиграха за избухване на икономическата и финансовата криза, нарушавайки равновесията между глобалното разширяване на предлагането на стоки и услуги и намаляването на покупателната способност на потребителите⁽¹⁵⁾.

4.2.3 Наборът от показатели, които трябва да бъдат включени в таблицата, би трябвало да позволи да се определят факторите, които могат да доведат до неравновесия в съвкупното търсене и предлагане, натрупани поради явления от макроикономическо, финансово и социално естество. Би могло да бъде полезно например в *таблицата с резултати* да се включи както коефициентът на Gini за подходящото неравенство, чиито стойности са особено високи в средиземноморските и англосаксонските държави⁽¹⁶⁾, така и разликата между настоящото и потенциалното производство на дадена държава. Това би позволило да се вземе предвид нейният икономически цикъл.

4.2.4 Ето защо е желателно дискусиата относно показателите, които трябва да фигурират в *таблицата с резултати*, да бъде разширена така, че да включи на национално и европейско равнище възможно най-голям брой институционални участници и организации, представляващи организираното гражданско общество, включително ЕИСК и Комитета на регионите.

4.3 Освен това в подхода на Комисията паралелизмът между фискалното и макроикономическото управление изглежда съвсем слаб и недостатъчно научно обоснован. Докато в действителност съществуват силни аргументи в полза на поставяне под контрол на фискалната политика на държавите-членки от ИПС⁽¹⁷⁾, в областта на вътрешните макроикономически неравновесия причините и начините на координация изглеждат много по-противоречиви, въпреки че процедурата за надзор зависи от конкретните изисквания⁽¹⁸⁾.

4.3.1 С оглед на множеството причини за неравновесие, параметрите за едновременно наблюдение са много (външна търговия, производствени разходи, различия в разпределението на ресурсите, фактори за производителност, свързани или не с цените, жилищни и финансови спекулативни балони и др.) и освен това си взаимодействат с културни и социални елементи извън производствената система (например предпочитанията и поведението на потребители и вложители). Освен проблеми с определянето и избора на тези параметри, възниква и

⁽¹⁵⁾ МОТ-МВФ, *The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion* („Предизвикателствата на растежа, заетостта и социалното сближаване“), документ за обсъждане за общата конференция МОТ-МВФ, Осло 13 септември 2010 г. (стр. 67-73).

⁽¹⁶⁾ ОИСР, „Разпределение на доходите и бедност в страните от ОИСР?“, октомври 2008 г.

⁽¹⁷⁾ Те са свързани с отрицателните последици, които чрез общия лихвен процент се разпространяват от силно задлъжнелите държави към онези, които имат правилно поведение в рамките на паричния съюз. De Grauwe P., *Economics of Monetary Union*, Oxford University Press, 2009 г., глава 10.

⁽¹⁸⁾ Tabellini G., *Reforming the Stability Pact: Focus on financial supervision*, VoxEU.org, октомври 2010 г., достъпен в Интернет на www.voxeu.org/index.php?q=node/5622.

проблемът с определяне на критичните стойности и със сравнителната оценка на тежестта на различните източници на неравновесие ⁽¹⁹⁾.

4.3.2 Към това се прибавя и фактът, че съвсем не е лесно да се установи връзката между определянето на неравновесията (чрез критичните стойности), корективните действия и връщането към състояние на равновесие в разумни срокове. Не е сигурно, че намесата за гарантиране на възстановяването на макроикономическото равновесие ще позволи да се намерят най-подходящите отговори на икономическата политика. Напротив, погрешни решения биха могли да насърчат проциклични политики, които да задълбочат и удължат настоящата фаза на свиване на икономиката чрез рестриктивни мерки, докато би трябвало да се предприемат експанзивни мерки в полза на търсенето. Възможно е дори комбинацията от икономически политики, препоръчани на отделните държави-членки с цел да се възстанови тяхното вътрешно равновесие, всъщност да се окаже неподходяща за ЕС като цяло.

4.3.3 Показателите, на които изглежда, че с цел осъществяване на надзор, Комисията дава предимство – главно цените и заплатите, а оттам и конкурентоспособността – зависят на първо място от заинтересовани страни извън публичния сектор (предприятия и синдикати), така че икономическата политика може да упражнява върху тях само непряк и отложен във времето контрол посредством стимули, регулиране на конкуренцията и социален диалог. В резултат на това тези променливи в малка степен се повлияват от действия, които използват механизми и се извършват своевременно, и неслучайно Комисията счита, че е необходимо новите правила да се прилагат гъвкаво и да се развият непрекъснато.

4.4 От друга страна, в предложения законодателен пакет липсва концепция за паричната и кредитната политика. Тя би предоставила по-благоприятна почва за търсене на засилена координация в рамките на финансовия надзор и на контрола над прекомерното натрупване на дългове (и успоредно с това на кредити) в частния сектор ⁽²⁰⁾, по отношение на което ЕИСК вече направи някои предложения ⁽²¹⁾. В предложението не се споменава ролята за икономическата стабилност, която би могла да се изпълнява от Европейската централна банка (ЕЦБ), без да се накърнява нейната независимост, определена по устав, а също и от системата на националните централни банки и новосъздадените Европейски съвет за системен риск и Европейски орган за банков надзор.

4.4.1 Последните изглежда са в състояние, поне потенциално, да въведат европейска политика за по-предпазлив и по-бдителен надзор на кредитирането в сравнение с миналото, когато някои правила и неподходящи практики позволиха да се стигне до

ексцесии и впоследствие предизвикаха криза в някои държави-членки, застрашвайки стабилността на целия ИПС. Всъщност можем да припомним, че държавите, които днес изпитват трудности, като например Ирландия и Испания, до 2007 г. спазваха изискванията на Пакта за стабилност и растеж (ПСР) и имаха балансирани бюджети и нисък държавен дълг, докато по отношение на кредитирането разширяваха предлагането, което на свой ред подхранваше строителния бум, без това прекомерно разширяване на кредитирането да привлече вниманието на паричните органи на ЕС. Тези проблеми са свързани и с ролята на агенциите за кредитен рейтинг и по-специално с отражението на техните решения върху публичните финанси на държавите-членки, за което ЕИСК вече изрази своето безпокойство ⁽²²⁾.

4.4.2 Поради тази причина ЕИСК счита, че е необходимо на общностните институции да се предоставят специфични правомощия за надзор и регламентиране, за да се попречи на прекомерното разширяване на кредитирането в държавите-членки, по-специално по отношение на отпускането на ипотечни кредити ⁽²³⁾. В една интегрирана финансова зона, като тази на ИПС, би било желателно правомощията за надзор и регламентиране да се поверят на трета организация, а не на националните органи. На новите европейски финансови органи би могло да се предоставят компетенции и правомощия, съгласно които те да могат да упражняват ефективен пряк или непряк надзор на банковата система и да предприемат действия за регулиране на кредитирането, като критериите (за регулиране) трябва да бъдат определени по подходящ начин.

4.5 Накрая, в предложения законодателен пакет липсва също така концепция относно бюджета на ЕС. Като се има предвид, че е възможно да възникнат асиметрични сътресения в държавите-членки от еврозоната, т.е. промени в търсенето или предлагането, положителни в някои държави и отрицателни в други, и че не е възможно да се използва лостът на обменния курс или на лихвения процент ⁽²⁴⁾, изглежда необходимо да се прибегне до други инструменти за приспособяване на икономическата система. Освен цените и заплатите, които обикновено не са много гъвкави, според икономическата теория единственият ефикасен инструмент в случая е наличието на по-гъвкав бюджет с по-големи ресурси в сравнение с настоящия. Това би позволило извършването на трансфери от облагодетелстваните от сътресенията зони към онези, които са били засегнати от тях, както чрез автоматични стабилизатори, така и посредством финансирането на общоевропейски инвестиционни проекти (например чрез емитиране на еврооблигации) ⁽²⁵⁾.

⁽¹⁹⁾ Belke A., *Reinforcing EU Governance in Times of Crisis: The Commission Proposal and beyond*, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung – DIW Discussion Papers, Berlin, ноември 2010 г.

⁽²⁰⁾ De Grauwe P., *Why a tougher Stability and Growth Pact is a bad idea*, VoxEU.org, октомври 2010 г., достъпен в Интернет на www.voxeu.com/index.php?q=node/5615. Giavazzi F., Spaventa L., *The European Commission's proposals: Empty and useless*, VoxEU.org, октомври 2010 г., достъпен в Интернет на www.voxeu.org/index.php?q=node/5680. Tabellini G., *Reforming the Stability Pact: Focus on financial supervision*, VoxEU.org, октомври 2010 г., достъпен в Интернет на www.voxeu.org/index.php?q=node/5622.

⁽²¹⁾ Становище на ЕИСК относно „Последиците от кризата с държавния дълг за управлението на ЕС“, ОВ 2011/С 51/03 стр. 15.

⁽²²⁾ Становище на ЕИСК относно „Агенции за кредитен рейтинг“, ОВ 2009/С 277/25 стр. 117 и „Агенции за кредитен рейтинг“ ОВ 2011/С 54/12 стр. 37.

⁽²³⁾ Spaventa L., *How to prevent excessive current account imbalances*, Euro-Intelligence, септември 2010 г., достъпен в Интернет на [www.eurointelligence.com/index.php?id=581&tx_ttnews\[tt_news\]=2909&tx_ttnews\[backPid\]=901&cHash=b44c8f9ae0](http://www.eurointelligence.com/index.php?id=581&tx_ttnews[tt_news]=2909&tx_ttnews[backPid]=901&cHash=b44c8f9ae0).

⁽²⁴⁾ Ако положителните и отрицателните промени се компенсират на ниво паричен съюз, Централната банка на Съюза няма да има никакво основание да се намесва в паричната политика (вж. De Grauwe P., *Economics of Monetary Union*, op. cit., глава 1).

⁽²⁵⁾ Monti M., *A New Strategy for the Single Market*. At the Service of Europe's Economy and Society, Report to the President of the European Commission, maggio 2010. Delors J., Fernandes S., Mermet E., *Le semestre européen: un essai à transformer*. Notre Europe, Les Brefs, бр. 22, февруари 2011 г. Amato A., Baldwin R., Gros D., Micossi S., Padoan P., *A new political deal for Eurozone sustainable growth: An open letter to the President of the European Council*, VoxEU.org, декември 2010 г., достъпен в Интернет на www.voxeu.org/index.php?q=node/5893.

4.6 За да се спомогне за постигане на баланс между стимулите и санкциите във връзка с коригирането на прекомерните макроикономически неравновесия в еврозоната, ЕИСК призовава средствата от наложените глоби да не бъдат разпределяни между държавите-членки в съответствие със стойността на техния БВП, както предлага Комисията, а да бъдат насочени към европейския механизъм за стабилност.

4.7 ЕИСК припомня и в настоящото становище⁽²⁶⁾, че има риск правилата и механизмите не само да се окажат недостатъчно ефективни за предотвратяване на тежки кризи, тъй като те почти винаги произтичат от извънредни и непредвидими събития, но и да влошат положението. От една страна, те могат да намалят доверието в институциите на ЕС, които според европейските граждани избягват да правят политически избор и се доверяват на „брюкселските технократи“, както показват сондажите на Евробарометър⁽²⁷⁾. От друга страна, те утвърждават един традиционен подход за разрешаване на проблемите, оставящ на втори план темите за растежа, социалната справедливост и влошаването на околната среда, рискувайки по този начин да унищожат в зародиш амбициите на стратегията „Европа 2020“.

4.8 Изглежда, че същата краткосрочна визия, която ръководи финансовите действия и която като че ли беше сочена за скрита причина за кризата, вече става обединяващо звено на европейската политика⁽²⁸⁾. Преобладават *ad hoc* действия както в институциите на ЕС, така и на междуправителствено равнище⁽²⁹⁾ в отговор на критични ситуации, които изискват способност за бързо вземане на решения, или успоредно с промяната на общественото мнение в най-влиятелните държави-членки, което политиките следят с тревога, особено преди избори.

5. Възможности за действия срещу макроикономическите неравновесия

5.1 Ефективната координация на европейските икономически политики, която не се подпада на влиянието на избирателните динамики и на резките промени на общественото мнение, задължително предполага Европейският парламент (ЕП), Комитетът на регионите и ЕИСК да играят по-решаваща роля като институции, представляващи гражданите и гражданското общество. Именно чрез тях предвиденият от Комисията процес на координация може да получи силна демократична легитимност по отношение на процедурите за предотвратяване и коригиране и по този начин да се постигне широк консенсус, който изглежда необходим, за да бъдат те приложени ефективно.

5.2 Следва да се подчертае по-специално, че европейският семестър, така както е планиран на настоящия етап, отнежда на Европейския парламент второстепенна роля, ограничена до началната фаза на разискванията и до първата насока на процеса на координация, докато напротив, той би могъл да поеме по-полезна и ефективна роля, ако тя бъде координирана

с дейността на националните парламенти във фазата на обсъждане и приемане на бюджета на всяка държава-членка. Европейският парламент може дори да се намеси решително за постигането на консенсус по референтната макроикономическа рамка, при определянето на приоритетите сред проблемите, които трябва да се решат, и на икономическите политики, които следва да се приложат. Той може да бъде мястото, където се съгласува обща стратегия, която не се свежда до формулиране на формални правила и процедури, а разработва подробно конкретните политики, необходими, за да се засили доверието на европейските граждани и да се отговори на техните очаквания.

5.3 Съсредоточаването върху неравновесията в областта на конкурентоспособността изисква да се обърне по-голямо внимание на договарянето между правителствата, социалните партньори и гражданското общество, особено в еврозоната, където държавите-членки вече не разполагат с възможността за промяна на обменния курс. Отношенията между правителствата, страните, участващи в социалния диалог (синдикати и стопански сдружения), и гражданското общество би трябвало да са неразделна част от определената от Комисията стратегия.

5.4 Именно в тези рамки и като изпълнява ролята си на консултативен орган на европейските институции, ЕИСК може да допринесе за укрепването на икономическото управление на ЕС в качеството си на форум, който е в състояние да подпомага диалога между представителните организации на гражданското общество. Неговата добавена стойност се състои именно в това, че представлява организациите, които след внимателна оценка могат да подкрепят консенсуса относно икономическите политики на държавите-членки. По този начин ЕИСК може да даде значителен принос за ангажирането и повишаването на отговорността не само на политическите ръководители, но също така и най-вече на гражданите на държавите-членки и на производствената, социална и гражданска структура, от която се състои ЕС.

5.4.1 ЕИСК би могъл да свиква годишна сесия, специално посветена на дискусията относно препоръките и начина на постигане на консенсус във връзка с реформите на национално равнище, като се отчита социалното въздействие на приетите мерки⁽³⁰⁾. Тази дискусия би могла да се провежда през есента, след официалното приемане на препоръките от страна на държавите-членки, а заключенията от нея биха послужили като основа за обмен на мнения със съответните национални икономически и социални съвети, националните парламенти и ЕП, като по този начин се даде възможност както за оценка на приетите стратегии, така и за тяхното разпространяване и приемане на национално равнище.

5.5 Освен това би било необходимо да се насърчи по-интензивно и функционално използване на макроикономическия диалог (МИД). Чрез качествен скок този диалог би могъл да се превърне в инструмент за съвместно оценяване от страна на правителствата и социалните партньори на икономическото положение на равнище ЕС и мерките, които следва да се приложат, в тясна връзка с процесите на социален диалог и консултации на национално равнище, за да се гарантира единство между динамиките на ЕС и националните динамики при спазване на социалната съвместимост.

⁽²⁶⁾ Както беше посочено в становище на ЕИСК „Засилване на координацията на икономическите политики“ ОВ 2011/С 107/02 стр.7.

⁽²⁷⁾ Спадът на доверието е не толкова по отношение на самите институции на ЕС, колкото във връзка с ползата от членството в ЕС. Данни на Евробарометър 73 – Първи резултати, въпроси QA9a и QA10a.

⁽²⁸⁾ Monti M., Europe must buck short-term tendencies, Financial Times, 13 декември 2010 г.

⁽²⁹⁾ Достатъчно е да се припомни „Пактът за конкурентоспособност“, представен от правителствата на Франция и Германия на 4 февруари 2011 г.

⁽³⁰⁾ Както беше предложено в становището на ЕИСК „Засилване на координацията на икономическите политики“ (ОВ С 107 от 6.4.2011 г., стр. 7.

5.5.1 Предотвратяването и коригирането на неравновесията не могат да бъдат поверени единствено на Комисията и на правителствата на държавите-членки⁽³¹⁾. Процесът на формиране на заплатите и цените е ключов аспект на целия механизъм за контрол на макроикономическите неравновесия и следователно всяко политическо действие в тази област трябва да се извършва в съответствие с член 153, параграф 5 от ДФЕС и да включва социалните партньори както на национално, така и на европейско равнище. В този контекст, на европейско равнище МИД може да бъде засилен чрез стабилна структура и организация, докато на национално равнище може по-добре да бъде свързан

със социалния диалог и компетентните институции. Националните правителства би трябвало да подкрепят и насърчават участието на предприятия и синдикати в тези организации и формите на колективно договаряне, които се прилагат в тях. С оглед на трудното коригиране на неравновесията чрез национални реформи и изоставането в това отношение, засилването на МИД би могло да представлява по-ефективен, бърз и координиран инструмент за запазване на единството между макроикономическите проблематики и динамиките на пазара на труда.

Брюксел, 5 май 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽³¹⁾ Watt A., *Economic Governance in Europe: A Change of Course only after Ramming the Ice*, Social Europe Journal, 30 юли 2010 г., достъпен в Интернет на www.social-europe.eu/2010/07/economic-governance-in-europe-a-change-of-course-only-after-ramming-the-ice. Watt A., *European economic governance: what reforms are to be expected and what are needed?*, paper for European Alternatives, 2010 г., достъпен в Интернет на www.euroalter.com/wp-content/uploads/2010/11/Watt-ENG.pdf.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Бяла книга за схемите за гарантиране на застрахователните вземания“

COM(2010) 370 окончателен

(2011/C 218/10)

Докладчик: г-н **Joachim WUERMELING**

На 12 юли 2010 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Бяла книга за схемите за гарантиране на застрахователните вземания“

COM(2010) 370 окончателен.

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 5 април 2011 г.

На 471-вата си пленарна сесия, проведена на 4 и 5 май 2011 г. (заседание от 5 май), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 148 гласа „за“, 7 гласа „против“ и 10 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК приветства Бялата книга на Европейската комисия за схемите за гарантиране на застрахователните вземания (СГЗВ). Той подкрепя усилията на Комисията да предложи в рамките на ЕС мерки за защита на притежателите на застрахователни полици.

1.2 ЕИСК подкрепя усилията на Комисията за въвеждане на хармонизирани правила за СГЗВ. Той насърчава Комисията в намерението ѝ да предвиди европейска директива с висока степен на защита под формата на минимално хармонизиране, така че националните схеми да могат да предоставят и по-голяма по обхват защита. СГЗВ трябва да се използва като последното средство, след като бъдат изчерпани другите инструменти – например онези с надзорен характер.

1.3 При това следва да се има предвид, че през последните години бяха предприети значително подобрени мерки за запазване на платежоспособността на застрахователните дружества посредством надзор и капиталови изисквания. Процентът на фалитите на застрахователни дружества на практика е нисък и благодарение на тези мерки вероятно ще спадне още повече. Това би следвало да се вземе предвид в концепцията на схемите за гарантиране, за да има балансирано съотношение между ползите и разходите. Поради това ЕИСК се застъпва за регламентиране от страна на ЕС, което, от една страна, да изпълнява целта за гарантиране на потребителите и служителите, а – от друга – да ограничава разходите за предприятия и застрахованите.

1.4 ЕИСК счита за правилно, че в Бялата книга Комисията поставя на разглеждане въпроса за неограниченото покритие на застрахователните вземания посредством схемите за гарантиране им. Трябва да се избягва изпадането на солидни застрахователни дружества в затруднено положение вследствие на неограничени задължения за гаранция. Затова ЕИСК приветства факта, че Комисията обсъжда в Бялата книга възможността за въвеждане на ограничения за исковете.

1.5 При законодателната инициатива Комисията трябва да обърне специално внимание на въпроса в кой момент може да се използва СГЗВ. Но преди да се задейства СГЗВ, трябва да се изчерпят всички регулаторни възможности за намеса. Падането под минималните капиталови изисквания по „Платежоспособност II“ би трябвало да бъде само по себе си достатъчно за активизирането на СГЗВ.

1.6 По въпроса за финансовото обезпечаване на схемите ЕИСК препоръчва още веднъж да се проучат различните възможности въз основа на резултатите от петата количествена оценка на въздействието (QIS5) по „Платежоспособност II“. Би било препоръчително на равнище ЕС да се фиксира определено ниво на защита, но специфичното равнище на обезпечение да се определя според съответния риск на национално равнище и според риска в съответния сектор.

1.7 С оглед на съществуващите различни СГЗВ законодателството на ЕС следва да зададе висок и подобаващ стандарт на защита. Въпросите на структурирането им могат да бъдат оставени за прилагане от държавите-членки – въпроси като осигуряването на вноските в подробности, момента на финансиране, избора дали да се прехвърлят наличностите или да се предостави обезщетение и въвеждането на специфични схеми за гарантиране в съответните сектори.

2. Въведение

2.1 Застраховките покриват основни рискове на потребителите като заболяване, злополука и щети или ги осигуряват за старини⁽¹⁾. Един фалит на застрахователно дружество може да доведе до невъзстановима загуба на цялото или на съществена част от имуществото на застрахования и дори до обедняването му.

2.1.1 Въпросът за необходимостта от СГЗВ стои по различен начин в отделните сектори на застраховането. Докато при животозастраховането съществува постоянна опасност от загуба на натрупания капитал, това не е така при общото застраховане.

⁽¹⁾ ОВ С 48 от 15.2.2011, стр. 38 параграф 1.4.

2.1.2 При животозастраховането се натрупва капитал за дългосрочно пенсионно осигуряване или за наследствени пенсии. В случай на несъстоятелност без защита една съществена част от частното осигуряване би изгубило стойността си. При критични ситуации трябва да се намесят и държавните социални системи. Ето защо според ЕИСК въвеждането на СГЗВ е най-наложително в тази област.

2.1.3 При общото застраховане следва да бъдат защитени притежателите на полици, чието право на изплащане на обезщетения за щети още не е било уредено към момента на фалита. За останалите застраховани обаче не стои проблемът, че нов договор при друг застраховател би могъл да се сключи само при по-неизгодни условия, тъй като притежателят на полицата междувременно е остарял или пък здравословното му състояние се е влошило. Последващо покритие може да се осъществява редовно при сравними условия на пазара.

2.2 От общо 5 200 застрахователни дружества (през 2008 г.) по данни на Комисията от 1994 г. насам само 130 са изпадали в несъстоятелност. Във връзка с това трябва обаче да се има предвид, че дружествата по закон са задължени да държат собствен капитал, с който в подобен случай да се удовлетворяват изцяло или поне частично претенциите на притежателите на полици.

2.3 Ето защо досега не се считаше за необходимо да се въвежда общоевропейска схема, която да дава гаранции за редките случаи на фалит на застрахователно дружество. Наистина, през 2001 г. Комисията започна предварителна работа за подготовка на такава директива. Проектът обаче беше оставен на заден план. Колективните схеми за гаранции не са обичайни за пазарната икономика, но бяха въведени в много случаи във финансовия сектор с оглед на особените рискове, които съществуват за потребителите.

2.4 В банковата сфера още от 1994 г. съществува схема за гарантиране на депозитите в цяла Европа поради опасност от „масово изтегляне на средства“, дестабилизиращо из основи финансовите пазари⁽²⁾. В момента схемата се актуализира⁽³⁾. Рисковете в застрахователния сектор обаче са различни от тези при банките. Най-вече не съществува „масово изтегляне на средства“ и няма необходимост от рефинансиране. Затова една ефективна схема за гаранции в застрахователния сектор трябва да бъде построена по структурно различен начин от тази за банките.

2.5 За да бъде защитен клиентът от загуба на вземанията си, законодателят е предприел по отношение на застрахователния бранш машабни предпазни мерки: всеобхватен, проактивен надзор, високи капиталови изисквания, строги правила за капиталовложенията и защита на очакваните права в разпоредбите, приложими при фалит. С прилагането на директивата „Платежоспособност II“ опасността от финансов крах на застрахователя се намалява още повече⁽⁴⁾.

2.6 Рисковете на застрахователите се покриват от презастрахователите, което намалява още веднъж риска от фалит. Чрез съчетаването и диверсифицирането на различни рискове на равнището на презастраховане се създава силен съюз от застрахователи за допълнителна защита на потребителите.

2.7 Освен това вследствие на финансовата криза ЕС постави финансовия надзор на съвсем нови, европейски основи. По отношение на застрахователния сектор тук спада и създаването на Европейски орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване (ЕОЗППО).

2.8 Застрахователният сектор остана в голяма степен стабилен във финансовата криза. Той не я предизвика⁽⁵⁾, но беше засегнат от последиците ѝ. Наложиха се европейски застрахователни дружества да правят отчисления, а ниските лихви, поддържани на такова ниво вследствие на спасителните акции и на паричната политика, затрудняват застрахованите да получават необходимата възвръщаемост от инвестициите си. Сензационни кризи в бранша като тези на американската АIG или наскоро на Аmbac възникнаха не в резултат от класическата застрахователната дейност, а вследствие на подобни на банковите операции за защита срещу кредитни рискове. Това ще е възможно и в бъдеще, особено за предприятия и финансови конгломерати, които се занимават едновременно с банково и застрахователно дело.

2.9 Само в 12 от 27-те държави-членки вече съществуват схеми за гарантиране на застрахователните вземания⁽⁶⁾. Те са много комплексни: в някои държави-членки има СГЗВ при фалит само за някои застрахователни дейности. Освен това обхватът им на покритие е различен. Отчасти съществуват и държавни гаранции.

2.10 Застрахователните концерни, развиващи дейност в европейски мащаб, по принцип работят на националните пазари чрез самостоятелни национални дъщерни дружества, които биха правили своите вноски в съответните национални СГЗВ. В случай че голямо европейско застрахователно дружество изпадне в сериозни финансови трудности, националните СГЗВ по правило биха били достатъчни, за да защитят потребителите. ЕИСК предлага обаче европейска СГЗВ за застрахователни дружества, извършващи трансгранични дейности, която да действа в случаите, когато националните СГЗВ биха се оказали недостатъчни.

2.11 Разходите, които възникват за гарантиране на застрахователните вземания, накрая се прехвърлят като по-високи премии върху притежателите на полици. Наистина, отделният потребител е защитен при фалит, но разходите за това се поемат от потребителите като цяло.

3. Бележки относно разсъжденията на Комисията в Глава 3 на Бялата книга

3.1 Естество на възможните действия на равнище ЕС (Бяла книга 3.1)

Националните застрахователни пазари се различават силно по отношение на своята продуктова структура и на структурата на риска. Поради това като инструмент би следвало да се избере директива за минимално хармонизиране, за да се предостави на държавите-членки възможност да отчитат подобавашо националните особености на правната уредба, засягаща несъстоятелността, договорното, данъчното и социалното право, както и за запазване на съществуващите и утвърдили се механизми за защита от фалит, доколкото те са съвместими с разпоредбите на директивата.

⁽²⁾ ОВ L 135 от 31.5.1994 г., стр. 5; ОВ L 84 от 26.3.1997 г., стр. 22.

⁽³⁾ COM(2010) 368 окончателен, 2010/0207 (COD) от 12.7.2010 г.

⁽⁴⁾ ОВ C 224/11 от 30.8.2008 г., параграф 3.1.

⁽⁵⁾ ОВ C 48 от 15.2.2011, стр. 38 параграф 1.3.

⁽⁶⁾ Всеобхватен преглед на тези системи в страните от ОИСП е направен в доклада на ОИСП № DAF/AS/WD (2010)20 от 10 ноември 2010 г.

3.2 Равнище на централизираност и роля на СГЗВ (Бяла книга 3.2)

3.2.1 На първо място следва да направи така, че въобще да не се стига до фалит на застрахователно дружество. За тази цел е нужна преди всичко ефикасна система за надзор. Ако това не се удаде, могат да бъдат използвани СГЗВ.

3.3 Географски обхват (Бяла книга 3.3)

Комисията с право дава приоритет на принципа на страната по произход. Това е в съответствие с принципите на европейския застрахователен надзор: надзорът над всички дейности на лицензираните в ЕС застрахователни дружества се осъществява съгласно директивата „Платежоспособност II“ в тяхната страна на произход. Това се отнася също и до дейността, която се извършва в рамките на свободата на установяване посредством несамостоятелни клонове или в рамките на свободното предоставяне на услуги чрез трансгранични услуги.

3.4 Обхванати полици (Бяла книга 3.4)

3.4.1 Въз основа на разликите между животозастраховането и общото застраховане е целесъобразно за отделните сфери на дейност да се създадат отделни механизми за гаранции. В рамките на една застрахователна дейност рискът е относително хомогенен. Тук все още е оправдано взаимното подпомагане. Не е лесно обаче да се даде обосновка защо например някой, който е застраховал жилищното си имущество, трябва да прави вноски в СГЗВ, от която се предоставят средства за спасяване на дружество за животозастраховане. Тъй като това може да зависи и от националните особености, като например дали на съответния пазар има задължение за правно разделяне на застрахователните дружества според различните застрахователни дейности (така нареченият принцип на задължително специализиране), европейският законодател би трябвало да предостави достатъчно голяма свобода на държавите-членки.

3.4.2 По отношение на автомобилното застраховане и в съответствие със становището на Комитета на европейските органи за застрахователен надзор и надзор на схемите за професионални пенсии (CEIOPS) ЕИСК счита, че то трябва да бъде включено в бъдещата директива относно СГЗВ с цел постигане на по-голяма яснота, конкурентно равновесие и по-лесна разбираемост за потребителите.

3.4.3 Предложенията на Комисията не обхващат защитата на професионалните пенсии. Само професионалните пенсии в класическия смисъл попадат в СГЗВ. ЕИСК вижда обаче необходимост от предприемане на действия и при останалите професионални пенсии и счита, че този въпрос трябва да се включи в рамките на последващите мерки на Зелената книга за пенсията.

3.4.4 Съразмерното и поносимо участие на притежателя на полица е ефективен стимул той да се информира, доколкото му е възможно, за солидността на застрахователя.

3.4.5 Уместно би било да се определят тавани или други форми за ограничаване на ползите от СГЗВ като минимален размер на исканата сума или размер на самоучастие, както предлага в своето становище CEIOPS. Във връзка с това притежателите на полици не трябва да бъдат претоварвани чрез натрупването на ограничения. По този начин би се постигнало

значително облекчаване на схемите за гарантиране, което би се отразило върху разходите. Това би било в интерес и на застрахованите, които в крайна сметка заплащат разходите.

3.5 Допустими ищци (Бяла книга 3.5)

3.5.1 Комисията с право посочва, че гарантирането на вземанията на всички пазарни участници би довело до несъразмерно високи разходи. В първото изречение на Бялата книга СГЗВ са посочени като мярка за защита на потребителите. Това обаче не означава, че кръгът на защитените лица трябва да бъде ограничен до потребителите. Следва да бъдат обхванати също и субекти, които се ползват от защитата, предоставяна на потребителите в рамките на националното законодателство на някои държави, независимо дали са притежатели на полици, осигурени или правоимащи лица.

3.5.2 Би следвало на държавите-членки да се предостави свободата предварително да извадят от приложното поле на СГЗВ чисто търговското застраховане, напр. за производствен престой или транспорт. Държавите-членки би трябвало също така да могат сами да решават дали е целесъобразно малки предприятия да бъдат включвани в приложното поле на директивата.

3.6 Когато подготвя законодателна инициатива, Комисията трябва да обърне специално внимание на въпроса в кой момент може да се използва СГЗВ и кой взема решението за това. Комисията обмисля използването на СГЗВ не само в случаите на фалит, а и като средство за предотвратяване на фалити. Според ЕИСК, за да бъде наистина ефикасно и за да съответства на своя характер и на целите, с които е замислено, падането под минималните капиталови изисквания по „Платежоспособност II“ трябва да бъде достатъчно за активизирането на СГЗВ.

3.7 Финансиране (Бяла книга 3.6)

3.7.1 График на финансирането (Бяла книга 3.6.1)

3.7.1.1 Въпросът дали да се избере финансиране *ex post*, *ex ante* или смесена система е предмет на оспорвани дискусии. Всички системи имат предимства и недостатъци.

3.7.1.2 Финансирането *ex post* отнема от пазара по-малко ликвидни средства, което поради по-ниските разходи понижава и премиите за притежателите на полици. То избягва проблема за междинното инвестиране на събраните средства. При финансирането *ex post* не се стига до изразходване на част от средствата за управление още преди настъпването на фалита.

3.7.1.3 При финансирането *ex post*, напротив, е трудно да се реши проблемът „морален риск“. Тъй като към момента на финансирането нестабилните участници са изключени от пазара поради техния фалит, те не могат вече да бъдат привлечени, за да поемат разходите.

3.7.1.4 Предимството на финансирането *ex ante* се състои преди всичко в това, че вноските могат да се изчисляват съобразно с риска от фалит. Пазарните участници с рисковано поведение са ангажирани в по-голяма степен. Освен това при финансирането *ex ante* процикличните ефекти могат да се избегнат в по-голяма степен отколкото при финансирането *ex post*.

3.7.1.5 Въпросът за момента на финансиране може да е от решаващо значение за ефикасността на дадена СГЗВ. Предимствата на система за финансиране *ex post* са много повече от недостатъците и няма видими причини вземането на решение в това отношение да бъде предоставено на държавите-членки поради съществуващите традиции и национални особености. За да се гарантира ефективността на системата в директивата, следва да се предвиди една единствена система за финансиране *ex post*.

3.7.2 Целево равнище (Бяла книга 3.6.2)

3.7.2.1 Финансовите разходи за СГЗВ би следвало да се ограничат, за което настоява и CEIOPS в своето становище. Задължението за неограничено покритие би направило непредвидими финансовите рискове за отделните дружества. В резултат от него всеки застраховател би трябвало да носи отговорност за целия пазар⁽⁷⁾. Управлението на риска на отделното дружество вече няма да зависи от собствените му решения, а главно от поведението на останалите конкуренти в условията на риск.

3.7.2.2 Комисията на първо време се е спряла на целево равнище от 1,2 % от брунтните осчетоводени премии. ЕИСК би приветствал евентуално повторно разглеждане на различните варианти въз основа на актуалните налични данни по „Платежоспособност II“. При това следва да се вземе също предвид, че с цел по-добра защита на притежателите на полици са създадени „Платежоспособност II“ и други механизми за намеса. Това подчертава и CEIOPS в своето становище.

3.7.2.3 В своите изчисления Комисията приема, че вероятността СГЗВ да се задействат е средно 0,1 %. При това тя обаче изхожда от 100-процентно покритие на капиталовите изисквания за платежоспособност със собствен капитал. Ако в държавите-членки и в отделните сектори собственият капитал надхвърли капиталовите изисквания за платежоспособност, рискът от фалит съответно ще намалее. Ето защо директивата би следвало да дава възможност националните СГЗВ да изчисляват целевото равнище в зависимост от действителния риск от щети на националните пазари и в отделните сектори.

3.7.2.4 В Бялата книга Комисията не се занимава с въпроса дали в СГЗВ трябва отново да се правят вноски след като е настъпила щета. В това отношение са нужни ясни правила и граници, за да се изключи неограничена отговорност, а дружествата следва да бъдат предварително запознати със своите задължения и да могат да се подготвят за тях.

3.7.3 Вноски (Бяла книга 3.6.3)

3.7.3.1 Схемата за правене на вноски следва да се гради върху налични данни, за да се намали административната тежест. В животозастраховането би могло да се изхожда от наличните капиталовложения, а в общото застраховане – от размера на техническите резерви за застрахователни събития. Критерий би могло да бъде също и равнището на собствен капитал спрямо капиталовите изисквания за платежоспособност. Европейският законодател би трябвало да утвърди методологията и да остави държавите-членки да определят подробностите на схемата на вноските, за да могат те да вземат предвид националните особености.

3.7.3.2 Преди да прибягнат до СГЗВ платежоспособните застрахователи следва да получат възможност без финансово подпомагане да поемат застрашени застрахователни дружества, ако желаят да си осигурят техните клиенти.

3.8 Прехвърляне на портфейли и/или обезщетяване на искове (Бяла книга 3.7)

3.8.1 За СГЗВ са налице два различни подхода: изплащане на еднократно обезщетение на притежателя на полицата или продължаване на договора с институция, която отговаря за СГЗВ при фалит, като наличностите се прехвърлят на нея. Според ЕИСК прехвърлянето на портфейли в животозастраховането е полезно за потребителя. При застраховането на собственост и срещу злополука компенсацията би трябвало да бъде достатъчна за защита на потребителите. Във всеки случай европейската директива не бива да възпрепятства използването на системата, която предлага по-големи ползи на потребителя.

Брюксел, 5 май 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽⁷⁾ ОВ С 48 от 15.2.2011, стр. 38, параграф 2.7.3.1.

ПРИЛОЖЕНИЕ

към Становището на Европейския икономически и социален комитет

Следното изменение, получило повече от една четвърт от гласовете, бе отхвърлено по време на обсъжданията (член 54 параграф 3 от Правилника за дейността):

Параграф 2.10

се изменя, както следва:

„Застрахователните концерни, развиващи дейност в европейски мащаб, по принцип работят на националните пазари чрез самостоятелни национални дъщерни дружества, които биха правили своите вноски в съответните национални СГЗВ. В случай че голямо европейско застрахователно дружество изпадне в сериозни финансови трудности, националните СГЗВ по правило биха били достатъчни, за да защитят потребителите. ЕИСК предлага обаче на по-късен етап да се разгледа възможността за създаване на европейска СГЗВ за застрахователни дружества, извършващи трансгранични дейности, която да действа в случаите, когато националните СГЗВ биха се оказали недостатъчни.“

Изложение на мотивите

На този етап създаването на един общоевропейски взаимен спасителен фонд за застрахователните дружества изглежда преждевременно.

Резултат от гласуването

Гласове „за“:	68
Гласове „против“:	78
Гласове „въздържал се“:	13

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията относно наблюдението и докладването на данни за регистрациите на нови леки пътнически автомобили“

COM(2010) 657 окончателен

(2011/С 218/11)

Докладчик: г-н MANOLIU

На 10 ноември 2010 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Съобщение на Комисията относно наблюдението и докладването на данни за регистрациите на нови леки пътнически автомобили“

COM(2010) 657 окончателен

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 5 април 2011 г.

На 471-ата си пленарна сесия, проведена на 4 и 5 май 2011 г. (заседание от 4 май Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 148 гласа „за“ и 4 гласа „въздържал се“.

1. Заключение

1.1 ЕИСК смята, че *устойчивата мобилност* представлява максимално ефективно придвижване на хора и стоки на територията на Европа, намаляване на емисиите и икономия на гориво. Това означава информация и достъп до най-подходящата форма или форми на транспорт и инвестиране в такива технологии, инфраструктури и управленски системи, които *насърчават свободното и устойчивото движение*.

1.2 ЕИСК счита, че *устойчива мобилност* означава *създаване на регулаторна рамка, позволяваща на европейската автомобилна индустрия да процъфтява*, да продължава да бъде иновативна и да създава технологии и превозни средства с ниски емисии с цел постигането на устойчиво бъдеще.

1.3 ЕИСК подчертава, че със законодателната рамка за постигане на средната цел за новия автомобилен парк трябва да се гарантират неутрални за конкуренцията и социално справедливи и устойчиви цели за намаляване на емисиите, съобразени с многообразието на европейската автомобилна индустрия, и да се избегне всяко необосновано нарушаване на конкуренцията между автомобилните производители.

1.4 Комитетът приветства факта, че Европейската комисия, „в духа на *по-доброто регулиране*“, „цели стимулиране на ясно взаимодействие между различните области на политиката, осигуряване на предсказуемост и търсене на начини за защита на обществените интереси (напр. околна среда и безопасност), опитвайки се същевременно да намали нормативната тежест за индустрията“.

1.5 Комитетът приветства и изразеното желание за разработване на глобален подход и интегриране едновременно на различните измерения, свързани с развитието на индустрията и нейната конкурентоспособност, както и с различните заинтересовани страни.

1.6 ЕИСК смята, че при определянето на стандарти за емисиите е важно да се отчитат последиците за потребителите,

пазарите и конкурентоспособността на производителите, като същевременно се стимулират иновациите и намалява потреблението на енергия. Важно е на автомобилните производители да се предостави планова сигурност.

2. Мотиви за изготвяне на проучвателно становище

2.1 През 2010 г. пазарът на ЕС за нови леки пътнически автомобили отбеляза спад с 5,5 %, като по данни, предоставени от Европейската асоциация на автомобилните производители (АСЕА), през годината са регистрирани общо 13 360 599 нови единици. Резултатите от 2010 г. са повлияни от прекратяването на държавните схеми за обновяване на автомобилния парк в много държави от Европейския съюз. През декември бяха регистрирани 1 009 638 единици, което представлява спад с 3,2 % спрямо предходната година.

2.2 През декември (– 3,2 %) търсенето на нови леки автомобили отбеляза значителен спад в Испания (– 23,9 %), Италия (– 21,7 %), и Обединеното кралство (– 18 %). Френският пазар остана стабилен (– 0,7 %), а германският регистрира увеличение с 6,9 %.

2.3 Гамата на моделите, които обхваща сегментът на леките пътнически автомобили, е по-широка от всякога. Многофункционалните нови видове превозни средства тип спортно комби и комбинациите между комби и джип се конкурират за пазарен дял с превозните средства тип седан, купе, кабриолет, хечбек и комби. Освен това тези нови стилове каросерии са добре разпределени между различните сегменти на превозните средства, като се започне от компактните и се стигне до луксозните.

2.4 Това е благоприятно за купувачите, които разполагат с по-голям избор по отношение на цената, стила и функционалността. Поведението на потребителите оказва въздействие върху общите емисии от леките пътнически автомобили. На потребителите следва да се предоставя информация дали новите леки пътнически автомобили покриват целите за емисиите.

2.5 Устойчивата мобилност означава осигуряването на реален избор на потребителите, насърчаването им да закупват най-подходящото за нуждите им превозно средство, и образоването им относно екологосъобразните техники на шофиране, водещи до ограничаване на ненужното замърсяване и до икономия на средства.

2.6 В контекста на автомобилното производство това означава намиране на по-устойчиви материали, подобряване на логистиката във веригата на доставките с цел ограничаване на ненужните отпадъци и емисии, както и изобретяване на повече автомобилни части, които могат да се рециклират в края на жизнения им цикъл.

2.7 В държавните политики трябва също така да се включат повече разходоэффективни способности за намаляване на CO₂ и комбинирани фискални стимули, и да се предвиди разработването на алтернативи горива и възобновяема енергия, както и изграждането на съответната инфраструктура.

2.8 Следователно е необходимо да се разработи нова методология, осигуряваща в значителна степен икономии на CO₂ от двугоривните и работещите със смес от горива превозни средства, които могат да използват алтернативни горива.

2.9 Индустрията ще трябва да инвестира дори още повече в технологии за намаляване на емисиите, в това число в интелигентни технологии за управление на пътното движение. Следва допълнително да се подобри ефективността на двигателите.

2.10 ЕС изготви амбициозна стратегия за намаляване на емисиите на CO₂ от пътните превозни средства и в това отношение вече много е постигнато. С Регламент (ЕО) № 443/2009 за определяне на стандарти за емисиите от нови леки пътнически автомобили⁽¹⁾ се изисква до 2015 г. да бъде достигната средна стойност на емисия от 130 g CO₂/km за парка от нови леки пътнически автомобили.

2.11 Автомобилните производители преследват трудни цели по отношение на емисиите на CO₂ от нови автомобили, които трябва да бъдат постигнати до 2012 г., и друга подобна цел, която трябва да бъде постигната до 2020 г. Представители на тази индустрия ще се включат активно в дебата за устойчивия транспорт.

2.12 През последните двадесет години емисиите на CO₂ от леки автомобили и от търговски превозни средства са намалели значително – с около 20 % от 1995 г. насам. Европейската комисия отчита този напредък, както и факта, че той се дължи основно на инвестирането в автомобилни технологии; ЕИСК смята, че за постигането на по-нататъшно значително намаление обществото трябва да потърси решение отвъд сферата на автомобилните технологии.

2.13 ЕИСК счита, че такова решение е прилагането на интегриран подход, който да гарантира конкурентоспособността и устойчивия растеж на автомобилната индустрия с цел запазването на автомобилното производство в Европа и осигуряването на ефективна рамка за разработването и пазарното обновление на чисти и енергийно ефективни автомобили.

2.14 Държавите-членки следва да наблюдават броя на регистрираните превозни средства, за да могат да оценяват въздействието на процеса на наблюдение и постигането на целта на

ЕС за средните стойности на емисиите на CO₂ от новите леки пътнически автомобили, в съответствие със становището на Комитета по изменение на климата.

2.15 ЕИСК смята, че по отношение на новите леки пътнически автомобили е необходимо да бъдат определени общностни цели, за да се предотврати раздробяването на вътрешния пазар в резултат от приемането на различни мерки на равнището на отделните държави-членки.

2.16 За разлика от отделните национални цели за намаляване на емисиите, общите цели осигуряват на производителите по-голяма сигурност по отношение на планирането, както и по-голяма гъвкавост за покриване на изискванията за намаляване на емисиите на CO₂.

3. Данни, предаване на данни, източници на данни, поддръжка и контрол на данни

3.1 Съгласно член 8 от Регламент (ЕО) № 443/2009, държавите-членки трябва ежегодно да вписват и предават на Комисията определени данни относно новите леки пътнически автомобили, регистрирани на територията им през предходната година⁽²⁾.

3.2 Тези данни служат като основа за определяне на специфичните цели относно емисиите за производителите на нови леки пътнически автомобили и за оценка на степента, в която производителите покриват тези цели; необходимо е да се хармонизират разпоредбите относно събирането и отчитането на такива данни.

3.3 За да се направи пълна оценка на степента, в която отделните производители покриват специфичната за тях цел по отношение на емисиите на CO₂, и за да се придобие необходимият опит за прилагане на регламента, Комисията се нуждае от подробни данни. Държавите-членки следва да осигурят вписването и предаването на такива данни на Комисията.

3.4 Независимо какъв източник на данни използват отделните държави-членки при изготвянето на обобщените данни от наблюдението, тези данни трябва да се основават на информацията, съдържаща се в сертификата за съответствие на дадения лек пътнически автомобил.

3.5 Основните източници на данни, които държавите-членки следва да използват за събирането на данни, са сертификатът за съответствие или документацията за типовото одобрение. Сертификатът за регистрация не може да замени сертификата за съответствие за целите на регистриране на превозното средство. Сертификатът за регистрация се издава едва след регистрирането на превозното средство.

3.6 Важно е данните относно регистрацията на нови леки пътнически автомобили да бъдат верни и да могат да бъдат обработвани ефективно за целите на определянето на специфичната цел относно емисиите. Държавите-членки следва да вписват и отчитат информацията за новорегистрираните леки автомобили, предназначени да използват алтернативни горива, включително и дела на бензиностанциите на тяхна територия.

⁽¹⁾ ОВ L 140, 5.6.2009 г., стр. 1.

⁽²⁾ Регламент (ЕО) № 1014/2010 на Комисията относно наблюдението и докладването на данни за регистрацията на леки автомобили съгласно Регламент (ЕО) № 443/2009 на Европейския парламент и на Съвета, ОВ L 293 от 11.11.2010 г., стр. 15.

3.7 Държавите-членки осигуряват поддържането, събирането, контрола, проверката и предаването на обобщените данни от наблюдението, както и подробните данни от наблюдението.

3.8 Необходимо е да се наблюдават и вписват данни по отношение на отделните производители, в резултат на което е важно да се идентифицират производителите в разграничение от търговското име, което използват.

Брюксел, 4 май 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 2006/2004 за сътрудничество между националните органи, отговорни за прилагане на законодателството за защита на потребителите“

COM(2010) 791 окончателен — 2011/0001 (COD)

(2011/C 218/12)

Докладчик: г-н HERNÁNDEZ BATALLER

На 19 януари 2011 г. Съветът и на 18 януари 2011 г. Европейският парламент решиха, в съответствие с член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 2006/2004 за сътрудничество между националните органи, отговорни за прилагане на законодателството за защита на потребителите“

COM(2010) 791 окончателен — 2011/0001 (COD).

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 5 април 2011 г.

На 471-вата си пленарна сесия, проведена на 4 и 5 май 2011 г. (заседание от 5 май 2011 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 104 гласа „за“, 13 гласа „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК подкрепя предложението на Комисията и приветства намерението ѝ да внесе в законодателните разпоредби повече яснота, категоричност и правна сигурност.

1.2 Въпреки това ЕИСК изразява съжаление, че предложеното преразглеждане има толкова ограничено съдържание и не обхваща всички аспекти на регламента, които следва да бъдат изменени, съгласно опита, натрупан след влизането в сила на Регламент (ЕО) № 2006/2004.

1.3 ЕИСК призовава Комисията при следващия преглед на Регламент (ЕО) № 2006/2004 да вземе предвид представените в настоящия документ предложения за подобряване на настоящото сътрудничество между компетентните органи в областта на потреблението.

2. Контекст

2.1 ЕИСК вече се произнесе положително по предложението⁽¹⁾ за Регламент (ЕО) № 2006/2004, въпреки че изрази съжаление за някои липси, засягащи по-специално предвидената система за взаимна помощ и предложената система за взаимно сътрудничество, които биха могли да създадат положения, противоречащи на функционирането на вътрешния пазар.

2.2 На 27 октомври 2004 г. беше приет Регламент (ЕО) № 2006/2004⁽²⁾ за сътрудничество между националните органи, отговорни за прилагане на законодателството за защита

на потребителите, включващ основните аспекти на предложението за регламент.

3. Доклад за прилагането

3.1 На 2 юли 2009 г. Комисията представи доклад за прилагането на Регламент (ЕО) № 2006/2004⁽³⁾. В него се разглеждат институционалната рамка и рамката на прилагането, заедно със създаването на мрежата, нейното функциониране и рамката за сътрудничество. В своето становище⁽⁴⁾ ЕИСК вече изрази съжаление, че не е бил консултиран от Комисията относно доклада за прилагането на регламента.

3.2 В заключение, Комисията счита, че мрежата все още не е достигнала пълния си потенциал, което показва, че мрежата следва да подобри ефективността на дейността си чрез поредица от мерки, включващи преразглеждане на аспектите от Регламент (ЕО) № 2006/2004, свързани с реда и условията за прилагане, приемане на годишен план за действие за прилагане на законодателството, съвместни действия като „сканирането“, насърчаване на единно тълкуване на законодателството на ЕС или на неговото по-добро определяне, с цел популяризиране на мрежата.

4. Предложението на Комисията

4.1 На 3 януари 2011 г. Комисията представи предложение за изменение на Регламент (ЕО) № 2006/2004, което има за цел да актуализира съдържанието на приложението към регламента относно сътрудничеството в областта на защитата на потребителите, за да се отразят последните промени в законодателството в областта на защитата на потребителите.

⁽¹⁾ ОВ С 108, 30.04.2004 г., стр. 86.

⁽²⁾ ОВ L 364, 9.12.2004 г., стр. 1.

⁽³⁾ COM(2009) 336 окончателен.

⁽⁴⁾ ОВ С 18 от 19.01.2011 г., стр. 100.

4.2 Актуализирането на приложението се състои в премахване от него на законодателството, което вече не е приложимо за сътрудничеството в областта на защитата на потребителите между националните правоприлагащи органи, както и в актуализиране на позоваванията на старото законодателство, което вече не е в сила, и замяната им с позовавания на новото законодателство в областта на защитата на потребителите.

4.3 Това означава, между другото, че някои позовавания (например на Директивата относно заблуждаващата и сравнителната реклама)⁽⁵⁾ се заличават, а други се заменят (каквото е случаят с позоваванията на Директивата за потребителските кредити, Директивата относно аудиовизуалните медийни услуги или Директивата относно временното ползване на собственост).

5. Общи бележки

5.1 ЕИСК приветства предложението на Комисията, тъй като счита, че яснотата на текстовете на правните разпоредби на Съюза води до по-голяма категоричност и до правна сигурност за всички граждани. Все пак ЕИСК изразява своето безпокойство относно положението на самостоятелно заетите работници и малките предприятия, които, както и потребителите, срещат затруднения при работата си с големите предприятия, по-специално с мрежовите индустрии.

5.2 ЕИСК отново подкрепя Комисията за последователното насърчаване на това административно сътрудничество, което счита за необходимо за доброто функциониране на вътрешния пазар, и признава усилията на Комисията, насочени към прозрачността и изразяващи се в приемането на Препоръката от 1 март 2011 г. относно насоки за прилагането на правилата за защитата на данни в Системата за сътрудничество в областта на защитата на потребителите⁽⁶⁾.

5.3 Независимо от горепосоченото, ЕИСК счита, че предложението е изключително ограничено и не обхваща много от все още нерешените въпроси, свързани със сътрудничеството между органите за защита на потребителите. Комисията дори не разглежда въпросите, които посочва като „слабости“ в доклада си за прилагането на Регламент (ЕО) № 2006/2004.

5.3.1 ЕИСК смята, че предложението за изменение би могло да съдържа някои от следните мерки:

5.4 Систематично наблюдение на пазара

5.4.1 Осъществяването на функциите по наблюдение и проверка на стоки и услуги, регулирани чрез общностното законодателство изисква съвместно планиране на сроковете и на съдържанието на програмите и на действията, които следва да се предприемат във всеки един случай от органите за защита на потребителите в държавите-членки. Необходимо е да се въведат подходящи механизми за проверка, които да гарантират спазването на наднационалните разпоредби, посредством систематични кампании за наблюдение на пазара, даващи възможност във всеки един момент да се поддържа високо и еднакво равнище на защита на потребителите в рамките на единния пазар.

⁽⁵⁾ Директива 2006/114/ЕО защитава интересите на потребителите само по отношение на сравнителната реклама. Единствено съответните членове от тази директива ще бъдат посочени в приложението на предложениния регламент.

⁽⁶⁾ ОВ L 57, 2.3.2011 г., стр. 44.

5.4.2 Това годишно съгласуване на дейностите за проверка, особено по отношение на хоризонталните разпоредби, би могло да бъде допълнено от инициатива за събиране на информация и за проучване на пазара чрез съответните аналитични прегледи, които да стандартизират „сканирането“, което се извършва понастоящем.

5.5 Процедури за налагане на санкции

5.5.1 За да се избегне граничният ефект в прилагането на коригиращи мерки в случаите на неспазване на действащото общностно законодателство, е необходимо да се предвиди минимална хармонизация на общите критерии за налагане на санкции и на самите санкции, които могат да налагат органите за защита на потребителите, с цел да се постигне ефективност и да се намерят подходящи гаранции за отваряне и приключване на досиета, отнасящи се за еднакви нарушения.

5.6 ЕИСК счита, че различията по важни аспекти на режимите за налагане на санкции могат да доведат до неспазване на разпоредбите на ЕС, до сериозна заплахата за защитата на потребителите и единството на пазара, до нарушаване на конкуренцията на вътрешния пазар и в крайна сметка да застрашат доверието на потребителите.

5.7 ЕИСК счита, че по-голямото сближаване и по-голямата строгост на режимите за налагане на санкции са жизненоважни за избягването на риска от лошо функциониране на единния пазар. Затова Комитетът предлага да се създаде минимален набор от общностни критерии за минимално сближаване на националните режими за налагане на санкции, които да включват:

— подходящи видове административни санкции за нарушения на основни разпоредби;

— публикуване на тежките санкциите;

— достатъчно високи административни глоби, които да отчитат извършеното нарушение;

— подходящи критерии, които следва да бъдат вземани предвид при налагането на санкциите;

— възможно въвеждане на наказателни санкции за по-тежки нарушения;

— подходящи механизми за подкрепа за ефективно прилагане на санкциите.

5.8 Наблюдение на качеството на стоките и услугите

5.8.1 Особен случай в развитието на гореспоменатата инициатива „Систематично наблюдение на пазара“ е методологията за наблюдение на стоки и услуги и съответните аналитични определения, имаща за цел проверка на спазването на съответните норми, както и информацията, която те осигуряват, по-специално за гарантиране на превенцията и присъщото им качество.

5.8.2 Става дума за създаването на обща процедура за наблюдение, което да допринася за методологичното сближаване на тази практика, както и за разработването и изготвянето на транснационален план, позволяващ да се разшири спектърът на наблюдението при максимална ефективност на използване на ресурсите, с които разполага всяка участваща администрация, така че да се избегнат дублирането и застъпването, които биха могли да доведат до нежелан диференциален натиск в това отношение.

5.8.3 Освен създаването на единни критерии за действие при избора на продукти за наблюдение е необходимо в общата процедура да се определят аспектите, свързани с определянето на мострите, воденето на документацията, извършването на първоначални, сравнителни и решаващи анализи, както и всички останали случаи, които не са предвидени в стандартите за качество или в друга част от законодателството в тази област.

5.9 Очевидна е необходимостта от тази инициатива в един световен пазар, на който трансграничните продажби стават обичайна практика за потребителите в търсене на стоки и услуги, които задоволяват техните нужди и желания.

5.10 **Безопасност на продуктите.** Въпреки че в тази област е установено отлично сътрудничество и следователно се наблюдава най-висока степен на хармонично развитие, все още съществуват някои недостатъци останали извън обхвата на системата за бърз обмен на информация – широко известна като система за бързо известяване. Тази система може да се подобри и допълни с инструменти, свързани с определянето, управлението и съобщаването на рискове, като тези, които се предвиждат за рисковете, свързани с хранителните продукти.

5.10.1 По-специално, периодичното провеждане на изследвания на Евробарометър за анализиране на потребителските възприятия за рисковете при нехранителните продукти несъмнено е полезно при разглеждането на други свързани аспекти, включително отнасящи се до информирането и образоването на гражданите по отношение на потреблението.

5.10.2 Друга мярка, която може да бъде предложена в тази област за постигане на по-голяма ефективност на съществуващите мрежи за известяване, е тяхното обединяване в един единствен инструмент, даващ възможност за оперативна съвместимост, т.е., за обмен на данни независимо от техния произход и източник, както по отношение на информацията, така и на компетентните управляващи органи (санитарни, по селскостопанските хранителни продукти, за защита на потребителите, данъчни и др.).

5.11 **Етични и екологични фактори при разрешаването на пускането на пазара на стоки и услуги.** Много интересно и изключително необходимо за прилагането на практика е процедурите, свързани с гореспоменатото известяване да бъдат разширени като включат и продукти, които следва да бъдат изтеглени от пазара по екологични, етични или други причини, свързани с търговски практики, противоречащи на човешкото достойнство или увреждащи околната среда, съгласно списъка с нарушенията, предвидени в конвенциите на Международната организация на труда, или допринасящи за влошаването на околната среда или изчерпването на природните

ресурси и др., както в етапите на производство и разпространение, така и при продажбите на стоки и доставката на услуги.

5.11.1 Особено важно в контекста на изнесеното производство е непознаването от потребителите на информацията, свързана с произхода на продуктите – къде и как са били произведени и разпространени, както и какво е икономическото и социалното им въздействие върху общността, която ги произвежда или разпространява. По тази причина потребителите трябва да имат на разположение, доколкото е възможно, (на уебсайтове или под друга форма), информация по тези въпроси, както и информация, която да им позволява да не допринасят несъзнателно за потреблението на продукти, произведени чрез незаконни практики. Освен това е необходимо да се включи информация, която да позволява потребителите да основават решенията си за покупка и на други фактори извън традиционните съображения за качество и цена, като по този начин се гарантира, че действията им на потребители не допринасят неволно за осъществяването на преки или непреки незаконни практики, свързани със съответния продукт, както и че несъмнено са имали достъп до необходимата за избор информация.

5.11.2 Правото на потребителя на достъп до цялостна информация за предлаганите продукти – така наречената „социална проследимост на продуктите“ – е свързано както със защитата на конкуренцията, така и с конкретните правомощия и ролята на потребителите на пазара чрез свободния избор, който правят в момента на покупката („твоята покупка е твоят глас“).

5.12 *Насърчаване на добрите практики на предприятията в областта на отговорното потребление*

5.12.1 Предвид нарастващото значение и разпространение на програмите за корпоративна социална отговорност, политиките за защита на потребителите трябва да имат ключова роля, а потребителите трябва бъдат консултирани при изготвянето на съответните декларации за социална отговорност на предприятията.

5.12.2 Приемането на общи критерии и политики за оценка на програмите за социална отговорност на трансграничните предприятия по отношение на въздействието им върху потребителите и ползвателите на наднационално равнище следва да се допълва от убедителни механизми за признаване на най-добри практики, като саморегулиране, кодекси за поведение, знаци за качество и всички други доброволни инициативи, насочени към защита на интересите на потребителите.

5.12.3 Тези практики също така повишават конкурентоспособността на предприятията в рамките на пазара на лоялната конкуренция – пазар, който може да донесе ползи на всички действащи на него лица (производители, дистрибутори, потребители) чрез синергии, които показват, че противоречията не са неизбежни, особено в условия на реципрочност при упражняването на различните дейности и от гледна точка на признаването от потребителите и ползвателите на добавената стойност от това.

5.12.4 В тази инициатива следва да бъдат отчетени конкретно въпросите на селскостопанската екология, справедливата търговия, отговорните покупки, хранителната независимост и други актуални въпроси като свързаните с генно модифицираните организми.

5.13 Колективни действия

5.14 Колективните възпиращи действия се основават на общностни разпоредби, които понастоящем не обхващат колективни иски за обезщетения или възстановяване на понесени загуби, във връзка с което ЕИСК нееднократно се е произнасял в полза на създаването на хармонизирана общностна рамка, включваща и възможност за изплащане на обезщетения за т. нар. „незначителни вреди“.

5.15 Конфискацията на незаконните приходи и наказателните обезщетения следва да бъдат въведени като допълващи мерки към наложените от властите санкции в случай на тежко нарушение. Приходите от тези санкции – както неведнъж е посочвал ЕИСК⁽⁷⁾ – следва да постъпват във „Фонд за подпомагане на колективни иски“, улесняващ завеждането на този вид колективни иски за обезщетение от страна на потребителските асоциации. От друга страна, потребителските организации и властите следва също да имат участие в управлението на този фонд. За тази цел ЕИСК⁽⁸⁾ припомня на Комисията необходимостта от приемане на хармонизирани наднационални разпоредби за колективните иски, с цел да се постигне високо равнище на защита на икономическите интереси на потребителите.

5.16 ЕИСК припомня искането си в член от Регламента да бъде включен текст, предвиждащ възможност за активизиране на сътрудничеството на властите със сдруженията на потребителите, така че компетентният национален орган да може да възлага на „други органи“ прекратяването или забраната на вътреобщностни нарушения.

5.17 Механизми за алтернативно разрешаване на спорове

5.17.1 Комисията публикува документ от консултацията относно „използване на алтернативни механизми за

разрешаване на спорове, свързани с търговски трансакции и практики в ЕС“, в която ЕИСК не беше включен. ЕИСК очаква с нетърпение предложението на Комисията, за да изрази отново мнението си относно тези системи, допълващи достъпа до ефективна правна защита.

5.17.2 В този смисъл, за да се повиши доверието на потребителите, е необходимо да се обмисли възможността за създаване на „общностен знак“ за организации или предприятия, участващи в тези системи.

5.18 Ресурсни мрежи и центрове

5.18.1 Насърчаване на европейски центрове чрез въвеждане на мерки за развитие на съществуващите мрежи за сътрудничество, с цел насърчаване на информацията, обучението и образованието на потребителите (например, европейски потребителски центрове, публикации, програми и проекти и др.).

5.19 **Проследимост на цените** На единния пазар, на който потребителите имат общи тревоги и проблеми и чийто глобален характер би могъл да затрудни достъпа до надеждна информация, от една страна, а от друга страна да замъгли механизмите на ценообразуване, следва да се създаде метод за проследяване на цените на аналогични основни продукти. Това би довело до постигане на по-голямо сближаване на единния пазар в полза на потребителите и ползвателите, и по-специално на по-голяма прозрачност, която би възобновила тяхното доверие, което е основен показател за икономическото здраве на дадена територия, в този случай на Европейския съюз.

Брюксел, 5 май 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽⁷⁾ ОВ С 162, 25.6.2008 г., стр. 1 и ОВ С 175, 28.7.2009 г., стр. 20.

⁽⁸⁾ ОВ С 324, 30.12.2006 г., стр. 1.

ПРИЛОЖЕНИЕ

към Становището на Европейския икономически и социален комитет

- А) Следният текст от становището на специализираната секция беше изменен в полза на изменение, прието от Асамблеята, но събра повече от една четвърт от подадените гласове (член 54, параграф 4 от Правилника за дейността):

„5.7 ЕИСК счита, че по-голямото сближаване и по-голямата строгост на режимите за налагане на санкции са жизненоважни за избягването на риска от лошо функциониране на единния пазар. Затова Комитетът предлага да се създаде минимален набор от общностни критерии за минимално сближаване на националните режими за налагане на санкции, които да включват:

- подходящи видове административни санкции за нарушения на основни разпоредби;
- публикуване на санкциите;
- достатъчно високи административни глоби;
- санкции за физически и юридически лица;
- критерии, които следва да бъдат вземани предвид при налагането на санкциите;
- възможно въвеждане на наказателни санкции за по-тежки нарушения;
- подходящи механизми за подкрепа за ефективно прилагане на санкциите.“

Резултат от гласуването относно изменението:

Гласове „за“: 82
Гласове „против“: 44
Гласове „въздържал се“: 10

- Б) Следните изменения, събрали повече от една четвърт от подадените гласове, бяха отхвърлени при обсъждането (член 54, параграф 3 от Правилника за дейността):

Параграф 5.11.2

~~„5.11.2 Правото на потребителя на достъп до цялостна информация за предлаганите продукти — така наречената „социална проследимост на продуктите“ — е свързано както със защитата на конкуренцията, така и с конкретните правомощия и ролята на потребителите на пазара чрез свободния избор, който правят в ползата на покупката („това е покупката е техният глас“).~~

Изложение на мотивите

На практика е неприложимо цялата искана информация да се поставя на етикета на продукта, особено за МСП. Това ще създаде допълнителна (административна) тежест за МСП, произвеждащи и разпространяващи стоки и услуги, ще създаде конкурентен недостатък и проблеми при вноса на продукти от трети страни.

Нещо повече, разполагат ли потребителските организации с проучвания, касаещи използването на тази информация от потребителите и склонността на потребителите да плащат допълнителните разходи, свързани с предоставянето на тази информация?

Резултат от гласуването:

Гласове „за“: 45
Гласове „против“: 75
Гласове „въздържал се“: 4

Параграф 5.16

~~„5.16 ЕИСК припопния искането си в член от Регламента да бъде включен текст, предвиждащ възможност за актуализиране на сътрудничеството на властите със сдруженията на потребителите, така че координираният национален орган да може да сезира на „други органи“ прекратяването или забраната на общностни нарушения.“~~

Изложение на мотивите

Неприемливо е прекратяването или забраната на вътреобщностни нарушения да се възлага на една организация, представляваща само едната страна.

Резултат от гласуването:

Гласове „за“: 38
Гласове „против“: 76
Гласове „въздържал се“: 8

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на техническите изисквания за преводите и директните дебити в евро, както и за изменение на Регламент (ЕО) № 924/2009“

COM(2010) 775 окончателен — 2010/0373 (COD)

(2011/С 218/13)

Докладчик: г-н Joachim WUERMELING

Европейският парламент на 18 януари 2011 г. и Съветът на 28 януари 2011 г. решиха, в съответствие с член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на техническите изисквания за преводите и директните дебити в евро, както и за изменение на Регламент (ЕО) № 924/2009“

COM(2010) 775 окончателен - 2010/0373 (COD).

Специализираната секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 5 април 2011 г.

На 471-вата си пленарна сесия, проведена на 4 и 5 май 2011 г. (заседание от 5 май), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 137 гласа „за“, 8 гласа „против“ и 19 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки на Комитета

1.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) подкрепя Европейската комисия за създаването на единната зона за плащания в евро (ЕЗПЕ). Важна стъпка в посока на завършването на единния пазар е да могат да се изпълняват безкасови разплащания в евро от една сметка по единни разплащателни процедури до където и да било в Европа.

1.2 ЕИСК смята обаче, че в интерес на потребителите и предприятията като ползватели и на банките като доставчици е необходимо да се променят някои елементи на представеното от Европейската комисия предложение за регламент, за да се позволи безпрепятствен преход.

1.3 ЕИСК преценява, че посочените в предложението за регламент срокове за задължително преминаване към разплащателни процедури по ЕЗПЕ са много кратки. Само ако всички кредитни институции имат достатъчно време да се подготвят, могат да се гарантират функционалност, сигурност и удобство за ползване от потребителите. За преводите периодът за прилагане би трябвало да бъде не само една година, а три години след влизането в сила на регламента. А за директните дебити би трябвало да се определи краен срок не две години след влизането в сила на регламента, а четири.

1.4 Би трябвало значително да бъде намалено или премахнато съдържащото се в предложението за регламент правомощие за приемане на делегирани актове, тъй като заложеното в регламента адаптиране на изискванията за разплащателни процедури към техническия напредък и развитието на пазара ще доведе до значителни последици на практика. По такива въпроси решения трябва да взема законодателят по законодателната процедура, включително с участието на ЕИСК.

1.5 ЕИСК подчертано приветства факта, че с предложението за регламент се забраняват за в бъдеще многостранните транзакционни такси за директен дебит. Това придава яснота и прозрачност на сложните договорни отношения, върху които се основават разплащателните операции, и е в помощ най-вече на малките и средните предприятия.

2. Контекст на становището

2.1 Завършването на единната зона за плащания в евро е един от приоритетите на Европейската комисия за доизграждането на единния пазар. Чрез новите европейски процедури за преводи по ЕЗПЕ и за директен дебит по ЕЗПЕ ползвателите на платежните инструменти биха могли да извършват национални и трансгранични безкасови плащания при едни и същи процедури. Това улеснява плащанията, намалява административните разходи и спестява разходи на всички участници в търговията в ЕС – били те потребители или предприемачи. В бъдеще полза от новите процедури биха извлекли над 500 млн. граждани и над 20 млн. предприятия в единния пазар.

2.2 Първите съществени елементи на правната рамка за ЕЗПЕ бяха създадени още в предходните години. С Директива 2007/64/ЕО относно платежните услуги във вътрешния пазар се въведоха хармонизирани условия и права за потребителите за платежните услуги в ЕС. Чрез нея действително се създаде единен пазар за платежните услуги, но остана многообразието от национални системи и разликите в процедурите за национални и трансгранични плащания. Все пак беше създадена правната основа за въвеждането на единна процедура за всички трансгранични плащания.

2.3 В Регламент (ЕО) № 924/2009 относно презграничните плащания в рамките на Общността се определя, че таксите за презграничните и националните директни дебитни плащания трябва да бъдат по принцип еднакви. Също така с него се постави основата за инфраструктурата на плащанията в ЕЗПЕ.

2.4 ЕИСК излезе със становища и по двете законодателни предложения⁽¹⁾. В тях приветства предстоящото след въвеждането на еврото създаване на единна зона за плащания в евро.

2.5 При обработването на плащанията банките предлагат преводи в ЕЗПЕ от 28 януари 2008 г. От ноември 2009 г. времето за обработка на един превод не бива да надхвърля три работни дни за банката. От 2012 г. времето за обработка на един превод трябва да бъде сведено до един работен ден за банката.

2.6 Директните дебити в рамките на ЕЗПЕ са възможни от 2 ноември 2009 г. Възможни са две различни процедури: основната схема за директен дебит в рамките на ЕЗПЕ като обикновен вариант и директен дебит между предприятия в рамките на ЕЗПЕ. От ноември 2010 г. всички банки са задължени да бъдат достъпни за основната схема за директен дебит в рамките на ЕЗПЕ.

2.7 Използването на процедурите за плащане в ЕЗПЕ понастоящем още е ограничено. Делът на преводите в ЕЗПЕ в началото на 2011 г., т. е. три години след въвеждането им, е 4 процента. Ако това темпо се запази, ще са необходими повече от 25 години, за да се постигне пълна полза от ЕЗПЕ.

2.8 Европейската комисия смята, че е постигнат твърде ограничен напредък с чисто пазарния подход към ЕЗПЕ. Затова тя предлага законодателни мерси за задължително въвеждане на платежните инструменти на ЕЗПЕ. Националните платежни инструменти следва да се заменят с процедури по ЕЗПЕ до определен краен срок.

2.9 Според поръчаните от Европейската комисия изчисления банките ще трябва да заделят 52 млрд. евро за преминаването към разплащателните процедури на ЕЗПЕ. Според изчисленията ползата за ползвателите, които ще търсят тези услуги, ще се изрази в по-ниски цени и оперативни предимства.

2.10 В предложението на Европейската комисия от 16 декември 2010 г. са определени крайните срокове, до които трябва да престанат да се използват националните преводи и директни дебити и от които да започне да се използват единствено платежните инструменти на ЕЗПЕ. След влизането в сила на регламента в държавите от еврозоната националните процедури за преводи ще може да се прилагат още 12 месеца, а националните процедури за директен дебит – още 24 месеца.

2.11 За потребителите и предприятията съществената разлика между преводите и директния дебит по ЕЗПЕ и досегашните национални процедури се състои в това, че и при чисто националните плащания трябва да използват международен номер на банковата сметка (IBAN) и банков идентификационен код (BIC) вместо познатите национални банков кодове и номер на сметката. IBAN представлява стандартизиран международен банков номер от максимум 34 знака. А BIC е банковият идентификационен код на дадена кредитна институция и се състои от максимум 11 знака.

3. Общи бележки

3.1 ЕИСК приветства инициативата на Комисията. Предложението за регламент е решителна крачка към осъществяването на добре функционираща единна зона за плащания в евро.

3.2 Единният пазар се смята за един от най-важните двигатели на растежа на икономиката в ЕС. Въвеждането на еврото беше важна стъпка, която позволи на държавите-членки да израстват заедно по-нататък. Затова според ЕИСК е логично проектът за обоевропейска единна зона за плащания да бъде изведен до успешен завършек.

3.3 Но според ЕИСК предложението за регламент е прекалено амбициозно по отношение на поставените крайни срокове за премахване на националните разплащателни процедури. Най-важното е процесът да е успешен, а не да е бърз. Плащанията са много чувствителна тема както за потребителите, така и за всички други участници в икономиката. Както беше направено при въвеждането на еврото, и сега трябва да се вземат всички възможни предпазни мерки като тестване, пробни периоди, информационни кампании и др., за да може да се изключи възможността за нарушения в обслужването, сридове, погрешно извършени плащания, изгубване на преведени суми и подобни. За това трябва обезателно да се разполага с необходимото време. Поради това ЕИСК предупреждава да не се прибързва, за да не се изложи на риск успехът на проекта сред гражданите. Но трябва да се има предвид, че прекалено дългите преходни периоди биха могли да доведат до допълнителни разходи.

3.4 Все още не са окончателно решени всички въпроси, за да се гарантира гладък преход към разплащателни процедури по ЕЗПЕ. Тук трябва да се има предвид, че участниците в проекта ЕЗПЕ могат да намерят отговор на много от отворените въпроси единствено на национално равнище. Трябва по-специално да се постигне баланс между интересите на банките като доставчици и на потребителите като ползватели.

3.5 Както потребителите, така и предприятията често си задават въпроса защо се налага отказ от доказалите се национални разплащателни процедури в името на ЕЗПЕ. В резултат на многогодишно използване участниците са запознати с националните процедури със старите номера на сметки и банков кодове. С новите разплащателни процедури по ЕЗПЕ се опростяват трансграничните преводи и операции за директен дебит. Въпреки това ЕЗПЕ трябва да стане задължителна и за повечето национални разплащателни процедури. От Европейската комисия и банките се изисква по-добре да демонстрират предимствата на разплащанията по ЕЗПЕ по отношение на скоростта и разходите.

3.6 Успехът на проекта ЕЗПЕ зависи до голяма степен от приемането от страна на ползвателите и предприятията. За тази цел трябва преди всичко спешно да се повиши информираността относно разплащателните инструменти във връзка с ЕЗПЕ и техните компоненти, IBAN и BIC. Кредитните институции трябва да проведат голяма информационна кампания. Досега такава кампания не е проведена в достатъчна степен във всички държави-членки. Следователно големи групи от населението, както и множество малки и средни предприятия, не са информирани в достатъчна степен за изискванията на новите продукти във връзка с ЕЗПЕ.

⁽¹⁾ ОВ С 318, 23.12.2006 г., стр. 51 и ОВ С 228, 22.9.2009 г., стр. 66.

3.7 IBAN, който може да има до 34 знака, би могъл да стане по-удобен за ползване посредством въвеждането на разделители (шпация, тире, ново поле) между групите от четири знака. Следва да се отчете факта, че особено по-възрастните потребители биха могли да имат затруднения с новите данни и редове от цифри. Поради това банките следва да предоставят помощ на ползвателите, например посредством програми за улесняване на прехода.

3.8 Освен това новите разплащателни инструменти трябва да се тестват в достатъчна степен. Досега това не беше възможно за всички продукти във връзка с ЕЗПЕ, например директният дебит по ЕЗПЕ стана широко достъпен едва след въвеждането на задължителната достъпност на всички банки от ноември 2010 г. Само практическите тестове дават възможност на заинтересованите страни (банки и ползватели) да установят и отстранят първоначалните трудности и пречките, които спъват работата. Преди всичко сроковете трябва да бъдат достатъчни, за да се гарантира, че новите разплащания по ЕЗПЕ могат да се обработват автоматично и са подходящи за масова употреба.

3.9 Според ЕИСК задължителното въвеждане на ЕЗПЕ трябва да бъде съпроводено от достатъчно мерки за сигурност, като се запази приложимостта на процедурите, особено при банкирането на дребно. Извършителят на плащането, получателят и доставчикът на разплащателни услуги трябва да разполагат с гаранции, че плащането се обработва правилно, точно и надеждно.

3.10 Не на последно място са проблемите при прилагането на национално равнище, свързани с прехода към разплащателни процедури по ЕЗПЕ. Например в Германия, страната с най-голямо използване на директния дебит в целия ЕС, все още не е ясно дали съществуващите пълномощни за директен дебит могат да се използват и за директни дебети по ЕЗПЕ. Трябва да се намери ефикасно и сигурно от правна гледна точка решение, което да не ощетява неправомерно нито ползвателите, нито предприятията. Не би било приемливо от всички клиенти да се поиска да предоставят нови пълномощни за директен дебит. Това би довело до непропорционални административни и финансови разходи. Това не би било и в услуга на потребителите, тъй като би довело до рязко увеличаване на кореспонденцията им с партньорите, с които имат договорни взаимоотношения.

3.11 Освен това както на европейско, така и на национално равнище ползвателите трябва да бъдат привлечени по-активно, когато се изготвят разплащателните процедури. Това се отнася не само до настоящия етап на прилагане на инструментите за разплащания по ЕЗПЕ, а особено до бъдещото развитие на тези процедури. Със създаването на Съвета за ЕЗПЕ Европейската комисия и Европейската централна банка направиха първата стъпка към по-доброто привличане на ползвателите в процеса на изготвяне. За съжаление, обаче, ползвателите, представени в Съвета за ЕЗПЕ, не отразяват в достатъчна степен заинтересованите страни в проекта ЕЗПЕ. Поради това би било важно на равнище под Съвета за ЕЗПЕ да се създаде експертна група, съставена от равен брой доставчици и ползватели, които да се заемат с бъдещите технически развития във връзка с разплащанията по ЕЗПЕ.

4. Специфични бележки

4.1 Член 5, параграф 1 и 2 – Достатъчно време за преход към ЕЗПЕ

4.1.1 Според ЕИСК предложението от Европейската комисия срок за задължително преминаване към разплащателни

процедури по ЕЗПЕ е твърде кратък. Първо трябва да се гарантира, че новите продукти във връзка с ЕЗПЕ са също толкова ефикасни и сигурни, колкото използваните досега национални разплащателни процедури.

4.1.2 За преводите периодът за прилагане би трябвало да бъде не само една година, а три години след влизането в сила на регламента.

4.1.3 А за директния дебит би трябвало да се определи краен срок не две години след влизането в сила на регламента, а четири.

4.1.4 По-дългите срокове са необходими не на последно място, за да се спечели доверието на ползвателите в новите разплащателни процедури по ЕЗПЕ. Информираността на обществото относно ЕЗПЕ трябва да се повиши. Това се отнася най-вече за IBAN и BIC. Освен това предимствата на разплащателните процедури по ЕЗПЕ трябва да се обясняват по-добре. Трябва да се покаже, че новите продукти са ефикасни и сигурни при практическа употреба. Освен това трябва да се решат и националните проблеми като прехвърлянето на пълномощното за директен дебит.

4.1.5 От гледна точка на предприятията удължаването на сроковете е необходимо поради скъпоструващите промени на процедурите за обработка. Предприемачите трябва да направят допълнителни инвестиции и да приспособят своите процедури за работа и операционни системи. Това включва например прехода на цялата клиентска база данни към IBAN и BIC. Самата Европейска комисия в рамките на оценката на въздействието отбелязва, че обичайният инвестиционен цикъл за ИТ системите в предприятията е с продължителност от три до пет години.

4.2 Член 5, параграф 4 във връзка с член 12 – Без прекомерно прехвърляне на правомощия

4.2.1 Според ЕИСК е необходимо при вземането на основните решения за развитието на ЕЗПЕ европейският законодател и в бъдеще да се консултира с консултативните органи, например с ЕИСК. Според ЕИСК общото предоставяне на правомощия на Европейската комисия под формата на делегирани актове с цел коригиране на техническия напредък и пазарните развития отива твърде далеч. Тъй като дори малките промени на процедурите за европейски разплащателни трансакции имат значително въздействие върху потребителите, предприятията и доставчиците на разплащателни услуги, те трябва да се обсъдят подробно преди това и за тях трябва да се вземат решения съгласно обикновената законодателна процедура.

4.2.2 Член 290 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) предвижда че трансферът на правомощия за приемане на делегирани актове да се разрешава само с цел допълване или изменение на някои неосновни разпоредби на съответния законодателен акт.

4.2.3 Изложените в приложението към предложението регламент изисквания за преводите и директните дебети по ЕЗПЕ са критерии от решаващо значение за бъдещето на продуктите свързани с ЕЗПЕ. Дори малките промени на тези изисквания могат да доведат до особено голямо въздействие върху техническите процедури, следвани от доставчиците и ползвателите. Накрая, в списъка на изискванията е включено и премахването на националните процедури, тъй като те вече не отговарят на изискванията на ЕЗПЕ. Поради това евентуална промяна на изискванията без достатъчно участие на Европейския парламент и Съвета трябва да бъде отхвърлена.

4.3 Член 6 – Яснота по въпроса за бъдещата структура на разходите

4.3.1 ЕИСК приветства факта, че се забраняват за в бъдеще многостранните транзакционни такси за директен дебит. Трябва да се гарантира, че таксите за бъдещи транзакции са прозрачни и да могат да бъдат свързани с конкретните услуги на банките.

4.3.2 Още от самото начало на проекта Европейската комисия подчерта, че новите разплащания по ЕЗПЕ не бива да бъдат по-скъпи от старите национални процедури. ЕИСК твърдо застава зад това изискване и призовава Комисията да предприеме всички необходими мерки, за да гарантира, че новите разплащания в рамките на ЕЗПЕ няма да се оскъпят в сравнение със старите, извършвани в рамките на националните системи, от завишаване на националните такси, както се случи при въвеждането на еврото. В противен случай не може да се гарантира приемането на новите разплащателни процедури, най-

вече от страна на ползвателите. Многостранните междубанкови такси не са обичайни във всички страни от еврозоната. Евертентуалното им въвеждане в отделни страни от еврозоната наред с разплащателните процедури по ЕЗПЕ би отправило едни напълно погрешен сигнал.

4.3.3 Освен това ЕИСК подчертава, че за директните дебети, които не могат да бъдат правилно изпълнени от доставчика на разплащателни услуги, понеже плащането е отхвърлено, отказано, върнато или поправено (операции „R“), на потребителите може да се начислява многостранна транзакционна такса само когато по техните сметки няма достатъчно средства в момента, когато е дължимо разплащането чрез директен дебит. Във всички останали случаи тази такса трябва да се заплаща от бенефициера. Не бива да се разрешава на бенефициера, на неговата банка или на банката на платеца да прехвърлят на платеца таксите за операции „R“, които не са предизвикани от него.

Брюксел, 5 май 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

ПРИЛОЖЕНИЕ

към становището на Европейския икономически и социален комитет

Следните изменения, които получиха поне една четвърт от подадените гласове, бяха отхвърлени по време на дебата (член 54, параграф 3 от Правилника за дейността):

Създава се нов параграф 3.11:

„ЕИСК счита, че пълното за директен дебит следва да остане в банката на дебитора, тъй като съхраняването при кредитора носи повече рискове по отношение на сигурността, понеже банката на потребителя (дебитора) не би имала контрол върху пълното. Също така ЕИСК смята, че нолерът IBAN на платеца никога не трябва да се съобщава автоматично на получателя без съгласието на платеца.“

Изложение на мотивите

Сигурността на една общоевропейска платежна система е от решаващо значение за укрепването на доверието на потребителя в разплащателните услуги.

Резултат от гласуването:

Гласове „за“: 64
Гласове „против“: 74
Гласове „въздържал се“: 13

Създава се нов параграф 3.12:

„ЕИСК напълно подкрепя мерките, които позволяват на потребителя да даде нареждане на банката да ограничи даден директен дебит до известен размер или периодичност, или и до двата елемента, както и да блокира директен дебит в полза на бенефициера. Но по отношение на правото на възстановяване на суми ЕИСК подчертава, че тъй като то не се предоставя от бенефициера, не може да бъде изключено от него.“

Изложение на мотивите

За да съответства на член 62 от Директивата за платежните услуги.

Резултат от гласуването:

Гласове „за“: 64
Гласове „против“: 83
Гласове „въздържал се“: 10

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно компетентността, признаването и изпълнението на съдебни решения по граждански и търговски дела“

COM(2010) 748 окончателен/2 — 2010/0383 (COD)

(2011/С 218/14)

Главен докладчик: **г-н HERNÁNDEZ BATALLER**

На 15 февруари 2011 г. Съветът реши, в съответствие с член 67, параграф 4 и член 81, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно компетентността, признаването и изпълнението на съдебни решения по граждански и търговски дела

COM(2010) 748 окончателен/2 — 2010/0383 (COD).

На 1 февруари 2011 г. Бюрото на Комитета възложи на специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“ да подготви работата на Комитета по този въпрос.

Предвид неотложното естество на работата, на 471-ата си пленарна сесия на 4 и 5 май 2011 г. (заседание от 5 май) Европейският икономически и социален комитет реши да определи г-н Bernardo Hernández Bataller за главен докладчик и прие настоящото становище със 162 гласа „за“, 1 гласа „против“ и 2 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК подкрепя предложението на Комисията, тъй като счита, че ще позволи постигане на целта за премахване на правните пречки, което ще улесни живота на гражданите и предприятаята и ще подобри ефективността на правните средства за защита.

1.2 ЕИСК настоятелно призовава Комисията да продължи действията си за премахване на правните пречки в Европейския съюз, за да се постигне истинско европейско съдебно пространство, като вземе предвид всички бележки, които ЕИСК е формулирал в различните си становища по тази тема.

2. Въведение

2.1 От 1 март 2002 г. Регламент № 44/2001 замести Брюкселската конвенция и по-общо всички двустранни инструменти, съществуващи между държавите-членки в тази област. Наричан още „Регламент Брюксел I“, до момента това е най-важният правен акт на Съюза в областта на правното сътрудничество по граждански дела.

2.2 По същество Регламент 44/2001 позволява в определени случаи да се призовава пред съдилищата на дадена държава-членка всяко физическо или юридическо лице, което е обект на транснационално съдебно производство и с местоживее в държава, различна от тази, в която е заведен искът, като се отдаде предимство на най-близкия свързващ фактор.

2.2.1 От друга страна, в член 5 от Регламента е предвидено, че по дела, свързани с договор, по-специално в случая на продажба на стоки, искът може да бъде заведен срещу дадено предприятие в държавата-членка, където съгласно договора са доставени стоките или е трябвало да бъдат доставени.

2.2.2 Така областите, в които се прилага новото правило, са описани една след друга в член 5 (договорна и извъндоговорна отговорност, искове за обезщетение, по отношение на спорове, произтичащи от дейността на клонове и агенции и т.н.).

2.2.3 Цял раздел от регламента е посветен на застрахователните дела - трети раздел, в който е предвидено, че притежателят на полицата може да заведе иск срещу застрахователя в съдилищата по своето местоживее, включително когато местоживееето на застрахователя се намира в друга държава-членка. При все това, ако застрахователят иска да заведе дело срещу притежателя на полицата, застрахования или бенефициера, той е задължен да го направи в съдилищата, в които те имат местоживее.

2.3 Целият Регламент 44/2001 е продължителна серия от изрично предоставяне на компетентност, като специално внимание е отделено на определени групи с цел защита (потребителски договори, индивидуални трудови договори). В замяна на това, традиционните правила за предоставяне на компетентност продължават да се прилагат, когато се отнася до спорове относно недвижими имоти, прекратяване на юридически лица, на вписвания в регистри и изпълнение на съдебни решения.

2.4 Регламент 44/2001, след два пространни раздела, отделени на изпълнението на съдебни решения и на признаването на официални документи от други държави-членки, завършва със серия от преходни и заключителни разпоредби, в които се разглеждат по-специално връзките между този нов инструмент на съдебно сътрудничество и други по-специфични конвенции, по които всяка държава-членка би могла да бъде страна.

2.5 На 21 април 2009 г. Комисията прие доклад относно прилагането на регламента и Зелена книга, по която ЕИСК вече се произнесе ⁽¹⁾, като се обяви в подкрепа на редица предложения, представени от Комисията.

3. Предложение за регламент

3.1 Общата цел на преразглеждането е да се доизгради европейското пространство на правосъдие, като се премахнат оставащите пречки пред свободното движение на съдебните решения в съответствие с принципа на взаимно признаване. Значението на тази цел бе подчертано от Европейския съвет в неговата Стокхолмска програма от 2009 г. ⁽²⁾. По-конкретно предложението има за цел да се улеснят трансграничните съдебни производства и свободното движение на съдебните решения в Европейския съюз. С преразглеждането следва също така да се подпомогне създаването на необходимата правна среда за възстановяване на европейската икономика.

3.2 Предложените елементи на реформата са следните:

- премахване на междинното производство за признаване и изпълнение на съдебни решения („екзекватура“), с изключение на съдебните решения по дела за клевета и съдебните решения, постановени по колективни иски, придружено от различни възможности за предотвратяване при изключителни обстоятелства влизането в сила в дадена държава-членка на решение, постановено в друга държава-членка;
- предложението също включва серия от стандартни формуляри, които целят улесняването на признаването или изпълнението на чуждестранно съдебно решение в отсъствието на производство по екзекватура, както и подаването на молба за преразглеждане по процедурата, гарантираща правата на защитата, описани по-горе;
- разширяване на обхвата на правилата за компетентността съгласно регламента, така че да се прилагат и по отношение на спорове с ответници от трети държави, включително уреждане на ситуацията, в които един и същи въпрос е висящ пред съд на територията на ЕС и пред съд извън нея. Чрез това изменение ще се гарантира, че защитните правила за компетентност, които са достъпни за потребители, служители и осигурени, ще се прилагат също ако местожителството на ответника е извън ЕС;
- повишаване на ефективността на споразуменията за избор на съд, което включва следните изменения:
 - когато страните са избрали определен съд или съдилища за разрешаването на спора помежду им, предложението дава предимство на избрания съд да реши дали е компетентен, независимо от това дали е сезиран първи или не;

— освен това предложението въвежда хармонизирана съдебно-критериална норма относно валидността по същество на споразуменията за избор на съд, като по този начин осигурява сходен изход на спорите по този въпрос, независимо от това кой съд е сезиран;

— подобряване на взаимодействието между регламента и арбитража;

— подобряване на достъпа до правосъдие по отношение на някои специфични спорове;

— поясняване на условията за движение на временни и охранителни мерки в ЕС.

4. Общи бележки

4.1 Комитетът приема много позитивно предложението на Комисията и подкрепя приемането на преработения текст на действащия Регламент (ЕО) № 44/2001 на Съвета относно компетентността, признаването и изпълнението на съдебни решения по граждански и търговски дела (Регламент Брюксел I).

4.2 Както ясно е посочено в предложението на Комисията, става въпрос за необходима инициатива с цел подобряване функционирането на пространството на свобода, сигурност и правосъдие, както и на Единния пазар, която може да бъде лансирана само от наднационално равнище и представлява също така ценен правен инструмент в един глобализиран свят, тъй като ще улеснява международните търговски операции и ще служи за решаване на конфликти, в които са засегнати отношения, които излизат извън териториалната рамка на ЕС.

4.2.1 В тази връзка следва да се подчертае, че всички иновации, съдържащи се в предложените правни механизми, както и категоризирането на определени правила и принципи, вече прилагани в тази област в ЕС, произтичат от опита, който транснационалните правни оператори, експертите и компетентните органи на държавите-членки са предали публично на Европейската комисия.

4.2.2 В този смисъл тук се взема предвид в общ план принципът на субсидиарност, който оправдава наднационални действия в отсъствие на компетентност на държавите-членки да изменят едностранно някои аспекти на действащия Регламент Брюксел I, като екзекватурата и разпоредбите относно компетентността и координирането на съдебни производства на държавите-членки или между съдебните и арбитражните производства, се признава и значението на така наречаната функционална субсидиарност, която е неразделна част от принципа за демокрация на участието, утвърден в ДЕС в резултат от Договора от Лисабон. ЕИСК вече се обяви в подкрепа на много от предложенията, формулирани понастоящем от Комисията ⁽³⁾.

⁽¹⁾ ОВ С 255, 22.09.2010 г., стр. 48.

⁽²⁾ Приета на срещата на Европейския съвет на 10 и 11 декември 2009 г.

⁽³⁾ ОВ С 117, 26.04.2000 г., стр. 6.

4.3 В предложението се препоръчват в реалистичен, разумен и гъвкав аспект, технически решения на проблемите, срещани през годините на прилагане на Регламента Брюксел I, накратко: премахване на производството по екзекватура, с изключение на решенията по дела за клевета и колективни иски за обезщетение; прилагане на регламента по отношение на спорове с ответници от трети държави; повишаване на ефективността на споразуменията за избор на съд; подобряване на взаимодействието между регламента и арбитража; класификация на условията, при които временните и охранителните мерки, произнесени от съд на дадена държава-членка, могат да се прилагат в други държави-членки; и по-общо подобряване на достъпа до правосъдие и функционирането на определени висящи производства пред вътрешните съдилища.

4.3.1 Не съществува никаква причина по същество за изключване на колективните иски от премахването на процедурата по екзекватура, което прави незадоволителна редакцията на член 37. ЕИСК вече се е произнасял по различни поводи за наднационално регламентиране на колективните иски. Комисията следва да помисли относно евентуална промяна на член 6 от Регламент № 44/2001, за да се допусне акумулиране на производства на ищците, при условие че мотивите за подаване на исковите им са толкова тясно свързани помежду им, че е целесъобразно да бъдат разглеждани и решавани едновременно, с цел да бъдат избегнати противоречиви решения, което е възможно ако делата бъдат разглеждани поотделно.

4.3.2 Що се отнася до изключването на клеветата, в член 37, параграф 3 наистина е дадено по-широко тълкуване, което се прилага към решенията, постановени в друга държава-членка относно извъндоговорни задължения, произтичащи от нарушения на правото на личен живот и на правата, свързани с личността. Комисията следва да разгледа обхвата на това изключение и възможността за намаляването му, за да не се прилага към случаи от текущия живот на гражданите.

4.3.3 С цел да се задълбочат обсъжданията относно промените, които следва да бъдат направени в съдебните механизми и производства, за които се отнася предложението, преди всичко би трябвало да бъдат формулирани някои бележки, за да бъдат взети предвид в бъдеще от Комисията.

4.3.4 По отношение на член 58, параграф 3 от преработения текст на регламента, в който се предвижда, що се отнася до обжалването на решение по декларация за изпълняемост и решенията по тази жалба, компетентният съд да „постановява решението си своевременно“, максималният срок би могъл да бъде прецизиран в по-голяма степен, с цел да се избегнат неоправдани закъснения или забавяне от страна на подсъдния.

4.3.5 В този смисъл би могъл да бъде установен 90-дневен срок, подобно на предвидения в параграф 2 от същия член 58 за решенията, взети по жалба срещу решение по декларация за изпълняемост, или среден срок между шестте седмици, предвидени в член 11, параграф 3 от Регламент № 2201/2003 на

Съвета от 27 ноември 2003 г. (относно компетентността, признаването и изпълнението на съдебни решения по брачни дела и делата, свързани с родителската отговорност) и 90-те дни, посочени по-горе.

4.3.6 Същевременно би могло да се предвиди преформулиране на текста относно новия механизъм за съдебно сътрудничество, установен в член 31 от консолидирания текст на регламента с цел да се засили ролята на компетентния по същество съд и да се предотвратят злонамерени действия, които биха забавили решаването на спора.

4.3.7 В действителност доста неясното задължение за „сътрудничество“ между компетентния по същество съд и съда на друга държава, сезиран с молба за временни или охранителни мерки, което тази разпоредба ограничава до задължението за втория съд да се информира за всички относими обстоятелства по делото (като например спешността на целената мярка или възможен отказ на сезирания по същество съд да произнесе подобна мярка), би могло да се допълни с друга разпоредба, установяваща изключителния характер на допустимостта на подобни мерки, дори предвиждаща в общ план отказ в полза на сезирания по същество съд.

4.3.8 Това впрочем би било изцяло последователно с централната роля, която поради причини, свързани с бързина и с оглед на принципа на взаимно признаване, Съдът на Европейския съюз признава на компетентния орган, за да реши по същество тълкуването на свързаните норми, като например посочения по-горе Регламент № 2201/2003.

4.4 Специално внимание следва да бъде отделено на запазването на клаузата за обществения ред в член 34, параграф 1 от действащия Регламент Брюксел I и член 48, параграф 1 от предложението преработен текст, единствено в случаите, когато се премахва „екзекватурата“, която дава възможност на съдебните органи на държавата, в която се иска признаване да не признаят решенията, които явно противоречат на обществения ред

4.4.1 Несъмнено става дума за възможност, която може да доведе до дискреционни тълкувания и приложения от страна на съдиите, от които се иска признаване. При все това, видно от практиката след влизането в сила на Регламент Брюксел I, понастоящем рискът и много умерен, поради поне три правни ограничения: критериите, установени в тази област от Съда на Европейския съюз⁽⁴⁾, задължителния характер на действащата Харта за основните права на ЕС и консолидирането на пространна и богата практика на самия Съд, която подчинява понятието за обществен ред на това на полезния ефект на правото на Съюза.

⁽⁴⁾ Решение на Съда от 28 март 2000 г., дело C-7/98, Krombach, Сборник 2000, стр. I-01935

4.4.2 Въпреки това Комитетът приканва Европейската комисия да обърне специално внимание на поведението на правораздавателните органи на държавите-членки по отношение на правилното прилагане на принципа на взаимно признаване на съдебните решения, свързани с компетентността, в съответствие с критериите за обществен ред.

4.5 Въпреки че в предложението преработен текст на регламента се въвежда по новаторски начин правило за признаване на арбитражните споразумения, които определят юрисдикция в държава-членка на Европейския съюз, намалявайки по този начин опасността от съдебен туризъм („forum shopping“), това като че не е достатъчно.

4.5.1 Предвид масовото и растящо използване на този начин за решаване на спорове, най-вече по търговски дела, и желаното му развитие в други съществени области за интересите на гражданите (например потребителското право и трудовото право), Комитетът приканва Комисията да предвиди в кратки срокове създаването на наднационален правен инструмент за признаването и изпълнението на арбитражните решения. Въпреки че предложението открива пътя за съдебен контрол, арбитражът продължава да е изрично изключен от неговото приложно поле (член 1, параграф 2, буква г).

4.6 Също така, с цел изясняване на съдържанието му и бързина при приемането на решения, Комисията би могла да започне изготвянето на съобщение или на наръчник относно тълкуването на член 5 от предложението, чийто текст е почти същия като този на действащия член от Регламента Брюксел I.

4.6.1 Съгласно двете разпоредби компетентността по дела, свързани с договори, е на съдилищата по мястото, където задължението, което е в основата на иска, е било или трябва да бъде изпълнено, с изключение на случая на продажба на стоки, когато компетентен е съдът на държавата-членка, в която стоките са били или е трябвало да бъдат доставени, и на

предоставяне на услуги, когато компетентен е съдът на държавата-членка, в която услугите са били или е трябвало да бъдат предоставени.

4.6.2 Практиката на Съда на Европейския съюз, в която се прави тълкуване на понятията „услуга“ и „стока“ по отношение на свободите на вътрешния пазар, не се прилага в рамките на Регламента Брюксел I и в резултат на това Съдът е решавал досега тълкувателни въпроси относно обхвата на член 5 посредством препратки към международни нормативни актове, които не обвързват ЕС, нито всички държави-членки и следователно не са общи правила, които се прилагат към вътреобщностните договори.

4.7 Парадоксално основанията за бързина на производството изглежда са в основата на новата редакция на член 24, параграф 2 от предложението преработен текст, въпреки че той само обвързва прилагането на параграф 1 от същия член (който предоставя обща компетентност на съда на държавата-членка, пред който трябва да се ответникът), при условие че в документа за образуване на производството се съдържа информация за ответника относно правото му да оспори компетентността на съда и последиците от явяването му. Тази разпоредба, лесно приложима посредством включването на стилови клаузи, може да бъде в ущърб на правата на най-слабите страни по договора, още повече че член 24, параграф 2 ограничава прилагането му до застрахователните договори, договорите, сключени от потребителите и индивидуалните трудови договори.

4.7.1 Предвид това, че съдът, получил искането, трябва да провери дали тази информация е била предоставена на ответника, без в този смисъл да съществува някакво специално предписание, Комитетът би желал да подчертае положението на несигурност и на право на преценка, произтичащо от прилагането на този механизъм в 27-те суверенни съдебни системи на ЕС. Затова призовава Европейската комисия да преразгледа текста на тази разпоредба, за да укрепи правната позиция на потребителите и на работниците и да гарантира еднообразни модели на поведение на компетентните съдилища.

Брюксел, 5 май 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2003/71/ЕО и Директива 2009/138/ЕО във връзка с правомощията на Европейския орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване и на Европейския орган за ценни книжа и пазари“

COM(2011) 8 окончателен — 2011/0006 COD

(2011/С 218/15)

Докладчик: г-н Joachim WUERMELING

На 3 февруари 2011 г. Европейският парламент и на 2 март 2011 г. Съветът решиха, в съответствие с член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2003/71/ЕО и Директива 2009/138/ЕО във връзка с правомощията на Европейския орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване и на Европейския орган за ценни книжа и пазари“

COM(2011) 8 окончателен — 2011/0006 COD.

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 5 април 2011 г.

На 471-вата си пленарна сесия, проведена на 4 и 5 май 2011 г. (заседание от 5 май 2011 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 111 гласа „за“, 1 глас „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК приветства горещо Предложението на Европейската комисия за директива за изменение на Директива 2003/71/ЕО и Директива 2009/138/ЕО. Комитетът подкрепя усилията на Комисията за промени в секторното законодателство, които да позволят на Европейската система за финансов надзор (ЕСФН) да работи ефективно. Комитетът потвърждава неотклонната си подкрепа за новите разпоредби относно надзора върху застраховането („Платежоспособност II“), по-специално с оглед на опита от неотдавнашната финансова криза.

1.2 Въпреки това стремежът за качествени стандарти за платежоспособност следва да отчете необходимостта от гарантиране на капацитета на застрахователните пазари да поемат рисковете на клиентите си и да изпълняват ролята си на доставчици на финансови услуги на общности и предприятия от всякакъв размер.

1.3 ЕИСК приветства по-нататъшното изменение на Директива „Платежоспособност II“ по отношение на преходните разпоредби, в допълнение на двумесечното удължаване на срока за изпълнение.

1.4 ЕИСК подчертава принципната необходимост от преход от настоящата система („Платежоспособност I“) към новата система („Платежоспособност II“). Преходът към новия режим следва да бъде плавен. Следва да се избягват пазарните смущения посредством подход, който обвързва по един съгласуван начин мерките по надзора с преходните разпоредби. „Платежоспособност II“ не следва да доведе до пазарна консолидация, особено по отношение на малките и средните застрахователни дружества.

1.5 Преходните мерки, представени в настоящото предложение, следва да дават възможност за процес на постепенно въвеждане/постепенно извеждане от действие, който да

отчита капацитета на дружествата за осъществяване на промените. За продължителността на прехода е определен максимален срок, който Комисията може да съкрати, ако и когато възникнат основателни доказателства, позволяващи това. Очевидно е, че преходните срокове ще бъдат различни по отношение на различни области.

1.6 Графикът за изпълнение следва да отразява по реалистичен начин капацитета на надзорните органи и на застрахователните дружества, включително по-малките дружества, да постигнат целите, набелязани в Директива „Платежоспособност II“. ЕИСК призовава Комисията и Европейския орган за застраховане и професионално осигуряване (ЕОЗППО) да осигурят условия новият режим да не доведе до административно претоварване и да не е прекомерно сложен, което би имало отрицателно въздействие върху качеството на предоставяната на потребителите услуга.

1.7 ЕИСК подкрепя демократичното легитимиране на бъдещия европейски набор от разпоредби („единният европейски правилник“) за застрахователите. Следва също така да се обмисли определянето на подходящия обхват на техническите стандарти като допълнителен инструмент за сближаване в областта на надзора и с оглед изготвянето на единен европейски правилник.

1.8 ЕИСК смята, че следва да се направи ясно разграничение, от една страна, между въпросите, които са от чисто техническо естество и тези, които са политически и са в пълномощията на институциите на Общността, разполагащи с политически мандат, от друга.

1.9 ЕИСК подчертава обаче статута на ЕОЗППО като автономен орган. Във връзка със задачата му да съдейства за изготвянето на единен европейски правилник, ЕОЗППО действа в рамките на правомощията, предоставени му от законодателните институции, които носят политическа отговорност.

1.10 ЕИСК изразява убеждението, че застрахователният сектор следва да продължи да предлага на потребителите **гарантирани дългосрочни пенсии** и да остане техен надежден партньор, който ще ги обезпечава и на стари години. Следователно за изчисляване на капиталовото изискване за платежоспособност е необходима подходяща срочна структура на лихвения процент. ЕИСК се застъпва за решение, което да даде възможност да се гарантира икономическата жизнеспособност на подобни продукти.

1.11 ЕИСК препоръчва също така прилаганите при такива изчисления методи да не се разглеждат само като технически въпрос, а да бъдат определени под надзора на Парламента и Съвета и да отразяват **политическите последици**, които установяването на подобни методи може да има върху общото равнище на готовност на гражданите във връзка с увеличаването на очакванията за продължителност на живота и ниския коефициент на заместване от страна на по-младите поколения.

1.12 ЕИСК подчертава колко е важно **редовно да се провеждат консултации с групите на заинтересованите страни в рамките на ЕОЗППО**, които включват представители на сектора, на профсъюзите от сектора, потребителите на финансови услуги, както и академични преподаватели в областта на регулирането и надзора.

2. Контекст и общи бележки

2.1 На 19 януари 2011 г. Комисията прие предложение за директива, предназначена да измени две директиви от по-ранен етап, които имат отношение към дейностите, попадащи в рамките на сектора на финансовите услуги - Директивата за проспектите и Директива „Платежоспособност II“. Предложението се нарича „Директива Омнибус II“, тъй като е втората директива, която групира различни изменения на съществуващите директиви, за да ги адаптира към новата европейска структура за финансов надзор.

2.2 Директива „Платежоспособност II“ обхваща започването и осъществяването на застрахователна и презастрахователна дейност. Изчерпателно подготвената реформа на европейския надзор върху застрахователното дело цели устойчивото укрепване на застрахователния сектор и повишаване на конкурентоспособността му - капиталовите изисквания спрямо застрахователите ще бъдат в много по-голяма степен основани на риска (Стълб I). Изискванията за качествено управление на риска (Стълб II) и отчетността от страна на застрахователите (Стълб III) също ще бъдат осъвременени.

2.3 Целта на Директива „Омнибус II“ е адаптирането на европейските разпоредби относно надзора в съответствие със заключенията на групата на високо равнище, председателствана от г-н Jacques de la Rosière, и със съобщението на Комисията от май 2009 г., в което се предлага създаването на Европейска система на финансов надзор (ЕСФН), състояща се от мрежа от национални органи за надзор, които работят заедно с новите Европейски надзорни органи (ЕНО).

2.4 В приетите от ЕИСК становища (*inter alia* ЕИСК 100/2010 и 446/2010) относно новата структура на надзора, се заявява широка подкрепа за реформите и се подчертава разграничението, което следва да се прави между техническите аспекти и политическите въпроси, като виждането за последните е, че те са в пълномощията на институциите на Общността, разполагащи с политически мандат. В становищата на ЕИСК се подчертава необходимостта новите органи да поддържат диалог с представителните органи на сектора на финансовите услуги, профсъюзите,

потребителите на финансови услуги и, по сходен начин, с ЕИСК като представител на организираното гражданско общество в Европа.

2.5 ЕИСК заяви своята принципна подкрепа за работата на Комисията по предоставянето на правомощия на новосъздадените органи, които ще им позволят да определят технически стандарти и да разрешат различията между националните надзорни органи, като настоящото предложение си поставя за цел да извърши това в областта на ценните книжа, застраховките и професионалните пенсии.

2.6 ЕИСК оценява положително основните цели на директивата, а именно да предостави защита на всички потребители на финансови услуги и да гарантира стабилността на пазарите чрез гъвкав подход, нейната ангажираност с принципите на необходимостта и пропорционалността при осъществяването на напредък по отношение на сближаването в областта на надзора, както и изработването на единен европейски правилник. Тези цели могат да допринесат за постигане на напредък в процеса на изграждане на единния пазар в по-голяма реалност и за задържане на Европа на челното място по отношение на международните стандарти, без да губи връзка с международните пазари на финансови услуги.

2.7 Директива „Омнибус II“ изменя най-вече Директива „Платежоспособност II“, като предвижда нови правомощия във връзка със задължителните технически стандарти и хармонизира процедурите за мерките по прилагането с Договора от Лисабон. В предложението са включени изменения от общ характер, които са стандартни за по-голямата част от законодателството за финансовия сектор, включено в Директива „Омнибус-I“, и са необходими за функционирането на директивите в контекста на новите органи, като например преименуването на Комитета за европейско застраховане и професионален пенсионен надзор (КЕЗППН) в „ЕОЗППО“ и осигуряването на подходящи канали за обмен на информация.

2.8 В предложението също така се адаптира съществуващият режим на правомощията за прилагане („Ниво-2“) към Договора от Лисабон. Директива „Платежоспособност II“ влезе в сила преди новия Договор. Следователно е необходимо да се пристъпи към трансформиране на съществуващите мандати на ниво 2 в мандати за делегирани актове, за мерки по прилагането или за регулаторни технически стандарти. Следва да бъдат предвидени подходящи процедури за контрол.

2.9 В Директива „Платежоспособност II“ също са включени преходни разпоредби. Това е необходимо с оглед осигуряване на плавен преход към новия режим. Следва да се избягват пазарните смущения и следва също така да е възможно да се отчита въздействието върху цялата гама от важни застрахователни продукти.

3. Изменения на Директива „Платежоспособност II“

3.1 В своето становище относно Директива „Платежоспособност II“ (ЕИСК 976/2008), ЕИСК приветства **големите усилия, положени за укрепване на застрахователния сектор** и за повишаване на конкурентоспособността му чрез подобряване на разпределението на капитала, управлението на риска и отчетността. В това отношение ЕИСК смята, че „Платежоспособност II“ представлява и верният отговор в резултат на опита, натрупан по време на неотдавнашната финансова криза.

Комитетът подкрепя Комисията в подхода ѝ да не въвежда коренни промени в Директива „Платежоспособност II“. При все това в случаите, когато адаптирането на мерките по прилагането изглежда неподходящо, може да се наложи да се внесат повече промени в специфични области с ограничен обхват.

3.2 С течение на времето във връзка с предизвиканата от кризата с търговията с кредитни деривати загриженост по отношение на целесъобразността на всички финансови дейности, се породиха редица опасения, че усъвършенстването на стандартите за платежоспособност, приложими към застрахователните дейности, ще бъде повлияно от предположения, породени от стремеж за избягване на прекомерния риск. ЕИСК приема извенията на Комисията, потвърждаващи ангажимента ѝ да поддържа балансиран поглед по отношение на тези стандарти. Комитетът призовава Комисията да **избягва създаването на проблеми, свързани с нестабилност**, в сектор, в който дългосрочните ангажименти са ръководното правило.

3.3 От началото на процеса на реформа на „Платежоспособност II“ са осъществени няколко кръга проучвания, свързани с количествената оценка на въздействието, като най-скорошното от тях, известно като QIS 5, обхващаше около две трети от европейския застрахователен пазар. Резултатите бяха публикувани неотдавна от ЕОЗППО и изискват допълнителен задълбочен анализ. От проведените оценки на въздействието обаче става ясно, че сроковете и мащабът на преминаването към новия режим **могат да имат сериозни последици за наличността и достъпността на застрахователните продукти** за населението, предприятията и домакинствата, както и за оперативните условия на застрахователните дружества.

3.4 Комитетът потвърждава заявената си подкрепа за принципите на пропорционалност и гъвкавост. Комитетът набляга, че това следва да доведе до ясни и подходящи изисквания, и че е целесъобразно да се вземе предвид разнообразието в застрахователния пазар, както по отношение на размера, така и по отношение на естеството на застрахователните дружества. На настоящия етап ЕИСК е загрижен, че прилагането на „Платежоспособност II“ ще внесе степен на **сложност, с която малките и средните застрахователни дружества няма да могат да се справят**.

3.5 От основно значение е преходните разпоредби относно „Платежоспособност II“ и европейският финансов надзор да бъдат формулирани по подходящ начин, който гарантира **стабилността на застрахователните пазари**. Тези цели ще бъдат изложени на риск, ако не се определи правилната посока в настоящия момент.

Отсрочка до 1 януари 2013 г.

3.6 ЕИСК одобрява **удължаването с два месеца на срока** за изпълнение на „Платежоспособност II“, която ще влезе в сила на 1 януари 2013 г.

3.7 ЕИСК изразява съгласие с Комисията, че е по-добре **новият режим „Платежоспособност II“**, с неговите нови изисквания по отношение на изчисленията, отчетността и други дейности, да започне да се прилага от **стандартното за повечето застрахователни дружества начало на финансовата година (1 януари)**, вместо в хода на финансовата година, както е предложено в Директива „Платежоспособност II“ (1 ноември). Вследствие на това другите дати, посочени в Директива „Платежоспособност II“, по-специално по отношение

на преходните разпоредби и клаузата за преразглеждане, трябва също да се удължат с два месеца, както е предвидено и в „Омнибус II“.

Преходен режим

3.8 Предложението на Комисията е в отговор на призива да се **смекчи преходът** от актуализираните стандарти по „Платежоспособност I“ към стандартите по „Платежоспособност II“, да се избегнат **пазарните смущения**. Групи, извършващи дейност във и извън рамките на ЕС, ще могат по-ефективно да управляват развитието на своята стопанска дейност.

3.9 Важно е **преходът да обхваща всички три стълба на „Платежоспособност II“**: ЕИСК е съгласен с Комисията, че следва да е възможно да се определят преходни разпоредби по отношение на изчисленията, управлението и отчетността. Необходимо е да се вземе предвид въздействието върху съвкупността от застрахователни продукти, които са важни за националните пазари. Петата количествена оценка на въздействието (QIS5) следва да се разглежда като първостепенен източник на преценка относно преходните изисквания. В QIS5 се констатира спешна необходимост от една последователна концепция за преход (поетапно въвеждане в действие/поетапно извеждане от действие), така че и дружествата и надзорните органи да имат **достатъчно време да се подготвят** по подходящ начин.

3.10 ЕИСК препоръчва да се извърши внимателна оценка на начина, по който тези преходни разпоредби биха могли да се **обвържат** съгласувано с **дейностите в областта на надзора**, в случай на неспазване на новите разпоредби. При осъществяването на гладкия преход следва също така да се вземат предвид и настоящите нива на надзорна интервенция, които да гарантират, че **защитата на титулярите на полици няма да е по-слаба**, отколкото е понастоящем.

3.11 ЕИСК препоръчва **преходът да е по-ясно свързан с актуализираните стандарти по режима „Платежоспособност I“**, като минимално (факултативно) равнище.

3.12 По отношение на отчетността ЕИСК препоръчва по-подробното разработване не само на методите, но и на съдържанието и на графика на отчетните дейности по време на преходния период. Поради колебанията относно това, което следва да се включи в тримесечните отчети, пък дори и в уводната декларация, изглежда по-уместно да се даде възможност за срок на адаптация към отчетните стандарти след датата 1 януари 2013 г. Това ще бъде особено важно за малките и средните дружества. По-специално от взаимоспомагателните дружества и другите застрахователи, които нямат достъп до фондовата борса, не следва да се изисква да отговарят на същите отчетни задължения, както международните публично търгувани дружества, които изготвят сметки съгласно Международните стандарти за финансова отчетност (МСФО) от самото начало, или да работят в рамките на същите кратки срокове.

Осигуряване на дългосрочни гаранции за пенсиите

3.13 ЕИСК неведнъж е подчертавал **важността на разумното и добре управлявано пенсионно застраховане** и на другите форми на обезпечение на старините в контекста на застаряващите европейски общества – последно в становището си относно „Зелена книга за адекватни, устойчиви и сигурни европейски пенсионни системи“ на Европейската комисия (EESC 72/2011).

3.14 Разработването на политики относно изчисляването на лихвения процент за пенсиите е от изключително голямо значение за условията, при които потребителите ще могат да получават тази форма на закрила. ЕИСК изразява **загриженост относно срочната структура на лихвения процент**, която е обект на разисквания в момента. Тя вероятно ще доведе до значително понижение в предлагането и повишение на цените на пенсионните продукти.

3.15 В това отношение ЕИСК изразява критично отношение към факта, че съгласно предложената от Комисията Директива „Омнибус II“, срочната структура на лихвения процент и премиите за неликвидност няма да се определят от законодателни органи. Срочната структура на лихвения процент и лихвеният риск определят бъдещето на частното обезпечаване на старините. Подобно **важно политическо решение не може да бъде взето единствено на административното равнище** на ЕОЗППО.

Предизвикателства за ЕОЗППО

3.16 В основен смисъл поради това, че нито настоящото предложение, нито мерките по прилагането са все още приети, има вероятност **сроковете за ефективното влизане на „Платежоспособност II“ в действие да бъдат голямо предизвикателство**. Застрахователните дружества не могат да носят отговорност за указания, които ще бъдат публикувани на по-късен етап. Следователно ЕИСК насърчава Комисията своевременно да издаде такива указания или да предвиди разумни срокове за адаптация.

3.17 Подобно на горното ЕИСК отчита значителната по обем работа, с която се е наел ЕОЗППО, особено предвид обстоятелството, че този надзорен орган все още е в процес на разрастване и че все още не е достигнал очакваната степен на обезпеченост с персонал. Следователно ЕИСК смята, че обмисляното предложение може да **превиши наличния капацитет** на ЕОЗППО и очаква Комисията да направи преценка на баланса на приоритетите, които трябва да бъдат възложени.

3.18 ЕИСК е на мнение, че трябва да се прецени внимателно дали ЕОЗППО ще има достатъчно ресурси за правомощията и задачите, които му се възлагат по линия на Директива „Омнибус II“, по-специално по отношение на въвеждането на технически данни и на обвързващото посредничество, когато влезе в сила „Платежоспособност II“. Предложението ЕОЗППО да разработи проект на мерки по прилагането най-късно до 31 декември 2011 г. изглежда доста амбициозно.

3.19 ЕИСК осъзнава факта, че ЕОЗППО е в процес на набиране на персонал и знания. Преходният режим трябва да отразява ресурсното обезпечение на ЕОЗППО, за да се избегнат смущенията. Ресурсите следва да бъдат в съответствие с правомощията и задачите.

3.20 Това може да наруши **баланса на отговорностите между надзорните органи на държавите-членки**, които следва да извършват ежедневния надзор на дружествата в тяхната юрисдикция по един последователен начин, и новия надзорен орган.

3.21 По-конкретно ЕИСК смята, че **органът за групов надзор следва да бъде утвърден като изпълняващ главна роля** в одобряването на вътрешните за групата модели, и че директивата следва да не оставя съмнение относно разпределението на съответните правомощия и отговорности.

3.22 ЕИСК изразява убеждението, че Комисията с право разглежда редицата различни роли на националните надзорни органи и на ЕОЗППО - новият надзорен орган на ЕС в областта на застраховането. Важно е да се намери подходящ начин за **включване на възможността ЕОЗППО да разрешава балансирано разногласия** по отношение на онези области, към които се прилагат общовалидни процедури на вземане на решения в съответствие с Директива „Платежоспособност II“ или друго секторно законодателство.

Правомощия по прилагането

3.23 ЕИСК е на мнение, че функционирането на „системата Lamfalussy“ за осъществяване на финансово регулиране на различни правни равнища изисква наличието на **последователна каскадна система**, която да гарантира, че техническите стандарти надграждат мерките по прилагането, така че **регулирането на всички въпроси да става въз основа на политическа отговорност**, особено предвид принципа на субсидиарност, и че мерките по прилагането имат еднаква и ясна цел.

3.24 ЕИСК отбелязва предложението на Комисията за задължителни технически стандарти (ниво 3) в областите, за които вече са предвидени мерки по прилагането (ниво 2). **Допълнителните задължителни технически стандарти следва да имат ограничен обхват**. Желателно е бъдещият баланс между европейските институции, осъществен чрез делегирането на правомощия, да се характеризира с по-голяма яснота.

3.25 ЕИСК смята, че подреждането по приоритет на задължителните технически стандарти може да бъде от съществено значение за осигуряване на качеството на хармонизираните разпоредби. Някои технически стандарти по прилагането може да не са необходими от самото начало на действието на „Платежоспособност II“ и така ЕОЗППО ще има повече време да ги разработи като отчита практиката в сектора и опита на надзорните органи. Други технически стандарти по прилагането може да се третират като факултативни („възможни“) и следва да се въвеждат само при възникването на необходимост от хармонизиране в бъдеще.

3.26 Следва внимателно да се обмисли обхватът на техническите стандарти. Струва си да се **повдигне въпросът дали предвидената плътност на регулиране наистина е необходима** на европейско равнище от гледна точка на субсидиарността. Ако има съмнения, тогава за отделните мерки по прилагането (ниво 2) не следва да се предвиждат допълнителни технически стандарти (ниво 3); така например ниво 3 не би било наложително по отношение на оценката на собствения риск и платежоспособността (ОСРП), на класификацията на собствените средства или на обособените за определена цел средства.

3.27 Разпоредбите на няколко равнища няма да са прозрачни. Освен това е възможно да има национални отклонения по отношение на един и същ предмет на регулиране. Това би породило **твърде голяма сложност** - по-специално за малките и средните дружества. Друг аспект, който също се нуждае от внимателно обмисляне, е предложеното разширяване на обхвата на някои мерки по прилагането от гледна точка на тяхното съдържание.

Брюксел, 5 май 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно предприетите действия в резултат на доклада на експертната група по междинна оценка на Седмата рамкова програма за научни изследвания, технологично развитие и демонстрационни дейности и доклада на експертната група по междинна оценка на Инструмента за финансиране с поделяне на риска“

COM(2011) 52 окончателен

(2011/C 218/16)

Главен докладчик: г-н Gerd WOLF

На 9 февруари 2011 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно предприетите действия в резултат на доклада на експертната група по междинна оценка на Седмата рамкова програма за научни изследвания, технологично развитие и демонстрационни дейности и доклада на експертната група по междинна оценка на Инструмента за финансиране с поделяне на риска“

COM(2011) 52 окончателен.

На 14 март 2011 г. Бюрото на Европейския икономически и социален комитет възложи на специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“ да подготви работата на Комитета по този въпрос.

Предвид неотложното естество на работата (членове 20 и 57 параграф 1 от Правилника за дейността), на 471-вата си пленарна сесия, проведена на 4 и 5 май 2011 г. (заседание от 4 май), Европейският икономически и социален комитет реши да определи за главен докладчик г-н Wolf и прие настоящото становище със 118 гласа „за“, 1 глас „против“ и 3 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Комитетът приветства доклада на експертната група и изцяло подкрепя нейните препоръки. ЕИСК одобрява и отговора на Комисията на доклада, посочен в съобщението, по което изразява конкретни виждания.

1.2 Предвид също така доклада на експертната група Комитетът препоръчва по-специално:

— бюджетът в подкрепа на научните изследвания и иновациите да бъде увеличен пропорционално на общия бюджет, който определено е отражение на посочената важност и тежест на тази област в стратегията „Европа 2020“;

— подкрепата да се съсредоточи предимно върху тези задачи, чийто успех зависи от транснационалното сътрудничество;

— съвместните научни изследвания да се запазят и укрепят;

— големите инфраструктури да бъдат включени в подкрепата;

— да се обърне по-голямо внимание на „главните базови технологии“, без които не може нито да се отговори на предизвикателството на глобалната конкуренция, нито да се решат основните обществени проблеми;

— да бъде улеснено по-голямото участие на по-слабо представени до този момент държави-членки чрез подобряване на връзките между структурните фондове и рамковата програма;

— поне 20 % от общия бюджет на програмата да бъдат оставени за НИРД и да бъдат управлявани от Европейския съвет за научни изследвания;

— радикално да се опростят административните процедури и да се обсъди налагането на мораториум върху новите инструменти.

1.3 Комитетът отправя призив към държавите-членки да изпълнят своето „задължение във връзка с 3-те %“ и да надвишат тази цел, ако е икономически възможно.

1.4 По отношение на терминологията, използвана за трите категории на научните изследвания в доклада на експертната група, Комитетът има резерви по отношение на понятието „науча заради самата наука“. Вместо това той предлага да се използва изразът „науча за повече знание“.

1.5 Комитетът приветства становището на Комисията във връзка с доклада на експертната група относно Инструмента за финансиране с поделяне на риска (ИФПР). ЕИСК подкрепя оценката в доклада на експертната група и счита, че ИФПР представлява много полезен и насърчаващ иновациите финансов инструмент.

2. Съобщение на Комисията

2.1 В съответствие с решенията на Европейския парламент и на Съвета група външни експерти направиха междинна оценка на Седмата рамкова програма ⁽¹⁾. Докладът съдържа десет много ясни и полезни препоръки. Сега Комисията публикува съобщение относно доклада и препоръките от него, в което се дава също така отговор на препоръките, изложени в междинната оценка.

В това становище на Комитета се съдържат коментари по съобщението, а оттам и по доклада на експертната група и нейните препоръки.

2.2 В съобщението си Комисията се концентрира по-специално върху следните препоръки от доклада на експертната група:

- 1) За постигане на целите на европейското научноизследователско пространство (ЕНИП) и Съюза за иновации чрез интегриране на научноизследователския капацитет.
- 2) За изграждане и внедряване на висококачествени научноизследователски инфраструктури.
- 3) Финансирането би трябвало да остане поне на същото равнище.
- 4) Необходима е ясно формулирана иновационна стратегия.
- 5) Опростяването се нуждае от качествен скок.
- 6) При различните видове мерки за финансиране в 7РП и следващите РП следва да се търси ново равновесие между възходящ и низходящ подход към научните изследвания.
- 7) Следва да се обмисли налагането на мораториум върху новите инструменти.
- 8) В оставащото време на 7РП трябва да се предприемат допълнителни стъпки за увеличаване на участието на жените в нея.
- 9) Създаване на условия за засилено участие на държавите-членки, които са недостатъчно представени, чрез по-добро взаимодействие между структурните фондове и РП.
- 10) Отваряне на 7РП към международното сътрудничество.

2.3 Комисията подкрепя като цяло препоръките от доклада на експертната група и поема ангажимента да ги обсъди през следващата рамкова програма. Комисията обаче добавя няколко по-скоро незначителни промени в акцентите, обясненията или тълкуванията.

3. Общи бележки

3.1 Комитетът признава, че докладът на експертната група и отговорът на Комисията по тези въпроси в съобщението ѝ са в

основата на Зелената книга ⁽²⁾, в която Комисията определя принципите за бъдеща подкрепа за научните изследвания и иновациите. В резултат на това тези два документа са по-важни от обикновен средносрочен преглед.

3.2 Комитетът отбелязва със задоволство, че повечето от препоръките на доклада на експертната група, посочени по-горе (параграф 2.2), до голяма степен съвпадат с констатациите и препоръките, направени от Комитета в по-ранни становища.

3.3 Комитетът отговаря на бележките на Комисията по някои от препоръките в доклада на експертната група, както следва:

3.3.1 За постигане на целите на европейското научноизследователско пространство (ЕНИП) и Съюза за иновации чрез интегриране на научноизследователския капацитет.

Комитетът изцяло подкрепя препоръката от доклада на експертната група, че подкрепата на ЕС следва да се съсредоточи върху областите, в които критичната маса е от първостепенно значение и в които успехът зависи от транснационалното сътрудничество. Според Комитета това се отнася особено за успешните съвместни научни изследвания, чиято решаваща и интегрираща ключова роля следва да бъде запазена и развита.

3.3.2 За изграждане и внедряване на висококачествени научноизследователски инфраструктури.

Комитетът изцяло е съгласен, както вече беше изразено в предишни становища. Тъй като големите инфраструктури като цяло надхвърлят капацитета на отделните държави-членки да ги финансират и използват, те отговарят на условието, посочено в параграф 3.3.1 и поради това трябва да получават надеждна подкрепа от страна на Комисията по време на строителната и експлоатационната им фаза.

3.3.3 Финансирането би трябвало да остане поне на същото равнище.

Докато в доклада на експертната група се посочва, че „процентът от общия бюджет на ЕС, с който ще разполага 7 РП при приключването си, следва да се разглежда като най-ниското възможно равнище на финансирани“, което според Комитета е минималната позиция, все още заслужаваща подкрепа, реакцията на Комисията в нейното съобщение говори за още по-дефанзивна нагласа. Комитетът е изключително загрижен поради тази тенденция, която противоречи на всички предишни политически изявления и цели, свързани със стратегията „Европа 2020“. По тази причина Комитетът настоятелно призовава Комисията и всички отговарящи за вземане на политически решения да отредят на научните изследвания и иновациите необходимия статут и тежест в рамките на бюджета на ЕС и стратегията „Европа 2020“.

⁽¹⁾ Може да бъде намерена на адрес <http://ec.europa.eu/research/evaluations>.

⁽²⁾ COM (2011) 48 окончателен.

3.3.4 Необходима е ясно формулирана иновационна стратегия.

Комитетът изразява своето пълно съгласие и препраща към своите становища INT/545⁽³⁾ и INT/571. Иновациите водят към напредък, растеж, просперитет, социална сигурност, конкурентоспособност в международен план и заетост. Те се нуждаят от обществен климат на оптимизъм и увереност в собствените сили и помагат за създаването му. С оглед на световната ситуация по отношение на конкуренцията такъв климат може да доведе до по-нататъшен напредък и конструктивна динамика. За да се развият добре, иновациите се нуждаят от европейски подход и европейски единен пазар, в който основна роля играе европейското научноизследователско пространство заедно със силната рамкова програма за НИРД;

3.3.5 Опростяването се нуждае от качествено скок.

Комитетът изразява своето пълно съгласие и препраща към своето становище⁽⁴⁾ по този въпрос (въпреки че метафората „качествен скок“ – *quantum leap* – е погрешна интерпретация на съответното понятие във физиката). Нарастващата диверсификация на различните специфични програми и техните инструменти с отчасти твърде различните им правила и процедури се превърнаха в основен проблем за финансирането на научните изследвания в ЕС. В някои случаи тази сложна ситуация се усложнява още повече от различните разпоредби на отделните държави-членки и техните национални финансиращи организации. Ето защо е необходимо радикално опростяване, включително приемане на обичайните счетоводни системи на държавите-членки.

3.3.6 При различните видове мерки за финансиране в 7РП и следващите РП следва да се търси ново равновесие между възходящ и низходящ подход към научните изследвания.

Това е вярно, ако означава, че следва да се придаде по-голяма тежест на възходящите подходи. Въпреки че низходящите подходи са резултат от стратегическа перспектива на основните заинтересовани страни, базирана върху състоянието на съвременната наука, при възходящите подходи се използва творческият потенциал на учени и инженери, работещи директно върху предметите за изследване или усъвършенстване. Дори там, където става дума за основни социални въпроси като здравеопазване, климат и енергетика или за главни базови технологии, следва да се акцентира повече върху възходящите подходи и предложения, произтичащи от широката научна общност, а не само върху спусканите отгоре директиви. „Иновационната политика следва да бъде насочена към организационни и иницирани от самите служители иновации на работното място“⁽⁵⁾;

3.3.7 Следва да се обмисли налагането на мораториум върху новите инструменти.

Добра идея, както вече беше изразено в редица становища на Комитета по проблема с нарастващия брой инструменти; вж. също параграф 3.3.5. Ако ясните изявления в доклада на експертната група⁽⁶⁾ не са достатъчни, следва да се извърши анализ на инструментите за подпомагане в сътрудничество с

широк кръг от потребители, за да се установи кои инструменти са били успешни и да се премахнат по-малко полезните инструменти или да се намали тяхното използване.

3.3.8 В оставащото време на 7РП трябва да се предприемат допълнителни стъпки за увеличаване на участието на жените в нея.

Правилно: за целта следва да се насърчават повече жени да се реализират в областта на науката и технологиите. Това се отнася и за принципния въпрос за равните професионални шансове на мъжете и жените. Колкото до кариерите в областта на НИРД, специфичен аспект е осигуряването на достатъчно възможности за професионалната дейност на съпруга/партньора („*dual career possibilities*“)⁽⁷⁾, които са от особено значение с оглед на необходимата мобилност на учените.

3.3.9 Създаване на условия за засилено участие на държавите-членки, които са недостатъчно представени, чрез по-добро взаимодействие между структурните фондове и РП.

Правилно: вж. също така становището на Комитета относно Зелената книга. Комитетът подкрепя твърдението от Зелената книга на Комисията⁽⁸⁾, че „в дългосрочен план качеството на научните изследвания може да се развива единствено в рамките на система, в която всички европейски изследователи разполагат със средства, позволяващи им постигането на високи резултати, а оттам – конкуренция за най-добрите позиции“. За тази цел е необходимо държавите-членки да се придържат към амбициозни програми за модернизирани, насочени към тяхната научноизследователска база, и да осигурят устойчиво публично финансиране. Финансирането от ЕС, включително по линия на фондовете на политиката на сближаване, трябва да спомогне за изграждане на качество там, където е необходимо.

3.3.10 Отваряне на 7РП към международното сътрудничество.

Правилно: Комитетът вече е изразил своята подкрепа и по тази важна стъпка⁽⁹⁾. Международното сътрудничество се отразява благоприятно върху научно-техническия прогрес, но и за разбирателството между народите. Трябва да се признае, че в тази област вече има значителни постижения. Успехът на международното сътрудничество обаче зависи и от привлекателността на европейското научноизследователско пространство и от резултатите, постигнати от европейските университети и научноизследователски институти.

3.4 Комитетът приветства становището на Комисията във връзка с доклада на експертната група относно Инструмента за финансиране с поделяне на риска (ИФПР). ЕИСК подкрепя оценката в доклада на експертната група и счита, че ИФПР представлява много полезен и насърчаваш иновациите финансов инструмент. Във връзка с това Комитетът препраща и към своите искания по отношение на рисковия капитал, по-специално за новосъздадените предприятия, съдържащи се например в параграф 4.8 от неговото становище относно „Съюз за иновации“⁽¹⁰⁾.

⁽³⁾ ОВ С 132 от 3.5.2011 г., стр.39 – „Съюз за иновации“.

⁽⁴⁾ ОВ С 48 от 15.2.2011 г., стр. 129-133.

⁽⁵⁾ ОВ С 132 от 3.5.2011 г., стр.22 – „Иновационни работни места“, параграф 2.6.

⁽⁶⁾ Вж. доклада на експертната група, параграф 4.3 и следващите.

⁽⁷⁾ ОВ С 110/3 от 30.4.2004 г., стр. 3 вж. по-специално параграф 5.5.5.2.

⁽⁸⁾ COM (2011) 48 окончателен.

⁽⁹⁾ ОВ С 306 от 16.12.2009 г., стр. 13.

⁽¹⁰⁾ ОВ С 132 от 3.5.2011 г., стр.39 – „Съюз за иновации“.

4. Специфични бележки

4.1 В този раздел на становището Комитетът би искал да обърне внимание на аспекти, които според него не са разгледани по подходящ начин в съобщението на Комисията или в които са необходими бележки по доклада на експертната група.

4.2 Главни базови технологии

Комисията вече посвети съобщение на тази тема, а Комитетът излезе със становище ⁽¹⁾ относно значението на водещата роля при разработването на главни базови технологии за глобалната конкурентоспособност. Развитието и наличието на основните базови технологии са важна предпоставка европейската икономика да се справи със световната конкуренция и да реши задачите, поставени от големите обществени предизвикателства. Въпреки това в съобщението, което е предмет на разглеждане в настоящия текст, не е отредено достатъчно място на тази основна тема. Ето защо Комитетът изрично препоръчва да се даде по-голяма тежест и публичност на този въпрос в хода на подготовката за РП8.

4.3 Европейски съвет за научни изследвания.

Препоръките от доклада на експертната група и съобщението в отговор на тях не обръщат достатъчно внимание на вече видимия успех на Програма „Идеи“, оценявана и управлявана от Европейския съвет за научни изследвания, или на високото качество на извършената във връзка с това работа. Затова Комитетът повтаря своята препоръка 20 % от общия бюджет на РП8 да бъдат отпуснати за тази програма.

4.4 Терминология

В доклада си експертната група препоръчва следната структура на програмата с оглед на справянето с основните предизвикателства:

— наука заради самата наука – учените определят програмата;

— наука за по-добра конкурентоспособност – промишлеността определя програмата;

— наука в името на обществото – участниците от гражданското общество определят програмата.

Според Комитета тези позиции са задълбочени и добре подбрани, но той се опасява, че не отразяват достатъчно добре сложната връзка между възходящия и низходящия подход или между фундаменталните и приложните изследвания. Във връзка с това той се позовава на своето становище INT/571 и желае тук само да подчертае, че в действителност не съществува „наука заради самата наука“, а само „наука за повече знание“. Трите категории, изброени в доклада на експертната група, са свързани по-скоро с въпроса дали или в каква степен новите знания, които се очаква да бъдат генерирани от резултатите от научните изследвания, могат автоматично да се считат за релевантни и използвани за решаването на проблеми.

4.4.1 Комитетът също така се позовава на своите направени в становище INT/545 във връзка с единични и революционни иновации, от които става ясно, че революционните, пробивни иновации – с изключение на някои редки случаи – не са произтичали от съществуващи производства, но за сметка на това са довели до създаването на напълно нови индустрии и сектори.

4.4.2 Ето защо Комитетът препоръчва тази терминология, с цялата ѝ лаконичност, да бъде преразгледана, за да се избегне всякакъв риск от недоразумения, които биха могли да доведат до погрешни решения и неправилно разпределение на ресурсите.

Брюксел, 4 май 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ ОВ С 48 от 15.2.2011 г., стр. 112.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент и до Съвета — Политиката на ЕС за борба с тероризма: главни постижения и бъдещи предизвикателства“

COM(2010) 386 окончателен

(2011/C 218/17)

Докладчик: г-н PÎRVULESCU

На 20 юли 2010 г. Комисията реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Съобщение на Комисията до Европейския парламент и до Съвета — Политиката на ЕС за борба с тероризма: главни постижения и бъдещи предизвикателства“

COM(2010) 386 окончателен.

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 24 март 2011 г.

На 471-вата си пленарна сесия, проведена на 4 и 5 май 2011 г. (заседание от 5 май 2011 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 167 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 1 глас „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 На фона на осезаемите последици от настоящата икономическа криза ЕИСК би желал да обърне внимание на нарастващата опасност от радикализиране, независимо дали се касае за религиозен или идеологически тероризъм. Зачитането на основните права трябва да бъде ключов критерий за оценка на антитерористичната политика както при проектирането ѝ, така и при прилагането ѝ.

1.2 ЕИСК препоръчва да се преразгледа концепцията на направлението „предотвратяване“ и да се добави ново измерение, насочено към развитие на сътрудничество и потушаване на напреженията на много ранен стадий. Този хоризонтален въпрос засяга както антитерористичната политика, така и други политики на ЕС и на държавите-членки, например политиките, свързани с младежта, културата, образованието или участието в политическия и обществения живот.

1.3 ЕИСК препоръчва в официалните документи на Европейския съюз и на специализираните му агенции да се използва изразът „тероризъм, мотивиран от фанатизъм, расизъм и ксенофобия“ вместо „ислямски тероризъм“.

1.4 ЕИСК препоръчва всички институции на ЕС, както и националните правителства, да разработват политиките си на базата на наличните качествени и количествени данни за динамиката на тероризма. Тероризмът има много страни и една единствена политика, прилагана еднообразно към всички ситуации, би била неуместно средство, още повече, че ще бъде скъпа и неефективна за изпълнение. Освен това е редно да се прилага и принципът на пропорционалност, така че както реакцията, така и вложените усилия и разходи да бъдат съразмерни със заплахите от този вид.

1.5 ЕИСК препоръчва освен четирите направления на действие (предотвратяване, защита, преследване и реагиране) и хоризонталните аспекти (спазване на основните права, международно сътрудничество и партньорства с трети страни, финансиране), стратегическите документи относно борбата на ЕС с

тероризма да съдържат също така типология на тероризма в зависимост от неговите подбуди и въздействие (сепаратистки, крайно ляв или анархичен, крайно десен, свързан със специална кауза и накрая тероризъм по религиозни причини). Това стратегическо структуриране ще помогне на националните правителства, на европейските институции и на другите заинтересовани лица да пригледат подхода си и инструментите, които използват, към специфичните предизвикателства на различните видове тероризъм.

1.6 ЕИСК препоръчва в рамките на специалната стратегия на ЕС за борба срещу радикализирането и вербуването и на съответния план за действие да бъдат предвидени и конкретни мерки за намаляване на неравенствата и дискриминацията, както и наред с другото да се надгражда над извършеното от Агенцията на Европейския съюз за основните права.

1.7 ЕИСК препоръчва Европейската комисия и националните правителства да извършат подробна оценка на икономическото въздействие на мерките за сигурност върху дейността на частните оператори. Комитетът държи да отбележи, че разработването на скъпо струващи технологии и утежняването на процедурите може да има отрицателни последици върху дейността на икономическите оператори и на гражданите.

1.8 ЕИСК предупреждава, че комбинирано с нарасналите правомощия на властите, неправомерното или неточното използване на личните данни, които често са от деликатен характер, може да доведе до дискриминиране и заклемяване на конкретни хора и/или групи.

1.9 За да се засили доверието в политиките за борба с тероризма и целесъобразността на въпросите, свързани със спазването на основните права, ЕИСК препоръчва на Европейската комисия да даде ход на искането на Европейския парламент, който в резолюцията си от 2007 г. по повод предполагаемото използване на европейски държави от ЦРУ с цел транспортиране

и незаконно задържане на затворници прикани да бъде извършена оценка на законодателството за борба с тероризма на равнище държави-членки, както и на другите процедури, които биха допринесли за действия от този вид.

1.10 В страните, в които антитерористичната политика би могла да навреди на демокрацията и на зачитането на основните права, ЕИСК препоръчва Европейският съюз да насърчава по-решително модел за борба с тероризма, който се основава на демократични стандарти и процедури.

2. Въведение

2.1 Съобщението на Комисията съдържа основните елементи на политическата оценка на настоящата стратегия на ЕС за борба с тероризма, съгласно искането на Европейския парламент, и представлява важен подготвителен етап в рамките на по-широката стратегия за вътрешна сигурност.

2.2 Равносметката на миналите постижения и погледът към бъдещите предизвикателства са особено важни след влизането в сила на Договора от Лисабон, както и след приемането на нова многогодишна работна програма и план за действие за областта на правосъдието, свободата и сигурността („Стокхолмската програма“). По тази причина е необходимо изготвянето на оценка. В съобщението са разгледани и допълнени свързаните с борбата с тероризма мерки и инициативи, дефинирани в Стокхолмската програма⁽¹⁾ и в плана за действие за прилагането ѝ⁽²⁾, които най-общо очертават бъдещите действия на ЕС.

2.3 Приетата през 2005 г. от ЕС стратегия за борба с тероризма⁽³⁾, която продължава да бъде главната референтна рамка за действията на ЕС в тази област, се състои от четири направления: предотвратяване, защита, преследване и реагиране. Съобщението на Комисията следва същата структура. За всяко от тези четири направления са открити значими постижения и са посочени бъдещи предизвикателства.

2.4 ЕИСК приветства интегрираната оценка на политиката на Европейския съюз за борба с тероризма и счита, че се касае за значителен напредък към изготвяне на балансиран подход както към терористичните заплахи, така и към инструментите за борба с тях.

2.5 ЕИСК призовава в ревизираната антитерористична стратегия, подобно на неотдавна лансираната стратегия за вътрешна сигурност, да бъдат определени целите и инструментите, така че задължителните изисквания за гарантиране на сигурността на хората да не накърняват по никакъв начин основните права и свободи. Тези права и свободи, които са крайъгълният камък на всяка правова държава и на всяко демократично общество, не могат в никакъв случай да бъдат суспендирани или ограничавани.

2.6 Преди време ЕИСК изготви две становища, които засягаха пряко въпроси, свързани с политиката за борба с тероризма. Тези два текста бяха насочени към предотвратяването и по-специално върху борбата срещу радикализма. Във всяко от становищата беше посочена в основни линии позицията на Комитета. Целта на настоящото становище е да се направи преглед и да се преформулират тези позиции, така че да се допринесе за осъв-

ременяване на антитерористичната политика в светлината на новите тенденции, наблюдавани по отношение на това явление.

3. Общи бележки

3.1 Икономическата криза засегна в основата им не само европейските икономики, но и социалните, политическите и културните отношения в Европа. Тя отслаби солидарността между гражданите, групите и политическите институции. В този контекст недоверието и нетолерантността към малцинствата се разпространиха бързо, подтиквайки последните да заемат отбранителна позиция.

3.2 ЕИСК счита, че антитерористичната политика на Европейския съюз представлява сложна и деликатна област, в която императивите за поддържане на сигурността, технологичното развитие и законодателните инструменти трябва да бъдат разглеждани в контекста на солидна система за защита на основните права.

3.3 Предвид многото лица на тероризма и неговите дълбоки причини, ЕИСК препоръчва политиката на ЕС за борба с тероризма да бъде допълнена с перспектива за интеграция и политическо сътрудничество, която ще позволи терористичните действия да бъдат лишени от основание. В дебата относно предотвратяването на тероризма е целесъобразно да бъдат предприети незабавно усилия за укрепване на някои цели, като социалното включване, борбата срещу бедността, равните възможности на мъжете и жените и подобряване качеството на работните места, по-конкретно в рамките на социалното измерение на стратегията „Европа 2020“.

3.4 В последния доклад на Европол се съдържат различни данни относно динамиката на терористичното явление в Европейския съюз⁽⁴⁾. През 2009 г. беше регистрирано намаление на броя на терористичните атаки, независимо от това дали са се провалили, били са осуетени или са били извършени. Броят им намаля на половина спрямо 2007 г., следвайки крива, показваща ясно намаление.

3.5 Промениха се не само последиците от терористичните атаки, но и структурата им. През 2009 г. най-разпространеният вид терористична атака беше т.нар. сепаратистки вид (257 атаки), последван от атаките на крайната левица или на анархистите (40 атаки), после на крайната десница (4 атаки) и накрая тези, свързани със специална кауза (2 атаки). Следва да се отбележи, че тероризмът по религиозни подбуди, възприеман от широката общественост като най-разпространения и най-опасен вид тероризъм, в действителност е най-рядко срещаният, като през 2009 г. е регистрирана само една атака (в Италия).

3.6 ЕИСК изразява съжаление за загубите на човешки живот и за материалните щети, причинени от терористичните дейности. Низходящата крива на въздействието на тероризма показва при все това, че явлението може да бъде ограничено, ако бъде приета интелигентна и разумна комбинация от политики и мерки. Антитерористичните политики трябва да имат специфичен подход към явлението в зависимост от мястото на действие, подбудите, вида и причините му.

⁽¹⁾ ОВ С 115, 4.5.2010 г., стр. 1.

⁽²⁾ COM(2010) 171 окончателен, 20.4.2010 г.

⁽³⁾ Документ № 14469/4/05, 30.11.2005 г.

⁽⁴⁾ Докладът на Европол относно състоянието и тенденциите в тероризма в Европа за 2010 г. (TE-SAT) е на разположение на следния адрес: http://www.europol.europa.eu/publications/EU_Terrorism_Situation_and_Trend_Report_TE-SAT/Tesat2010.pdf.

3.7 Предвид значителните различия, които съществуват между възприемането на тероризма от широката общественост и неговите конкретни проявления, ЕИСК приканва правителствата и европейските институции да допринесат за надлежно информиране на гражданите относно причините, размерите и последиците от терористичните действия. Комитетът предупреждава за опасността от неправилна и непълна информация относно тероризма и подчертава, от друга страна, опасността от превръщане на терористичната заплаха в аргумент, оправдаващ социалното изключване, нетолерантността и дискриминацията. Тъй като целта на тероризма е да всява страх, преувеличаването на мащаба на терористичните заплахи може обективно да допринесе за обслужване интересите на евентуалните автори на такива действия. От друга страна, трябва да се противодейства категорично на „пазара на тероризма“, който показва тенденция към развитие и би могъл да предизвика специален интерес сред различните икономически и институционални оператори в областта на борбата с терористичните заплахи.

3.8 Интересна динамика се наблюдава по отношение на преследването и наказанието, налагани за нарушения, свързани с тероризма. По-голямата част от арестите са извършени на базата на принадлежността на заподозрените към терористични организации, а не в резултат на нарушения, пряко свързани с подготовката или провеждането на терористични атаки. Този факт е показателен за това, че националните власти успяват да се противопоставят на организирането или изпълнението на терористични атаки още в подготвителната фаза.

3.9 Развитието и използването на технологиите в тази област и по-специално по отношение на контрола, събирането и съхраняването на данните, трябва да бъдат адаптирани към сериозността на заплахите. Политиката за борба с тероризма не трябва да се изразява в обсебващо присъствие в личния живот на гражданите. Едно такова вмесителство би могло да допринесе за разпространяване на общо чувство на несигурност, вместо за неговото ограничаване, като генерира загуба на доверие към действията на националните правителства и европейските институции.

3.10 ЕИСК счита, че европейското гражданско общество може да играе важна роля за ограничаване на терористичните заплахи. Въпреки голямото му многообразие от гледна точка на ценности, начини на организация и насърчавани средства за действие, то следва да бъде привлечено към всички измерения на политиката за борба с тероризма и по-конкретно към етапа на предотвратяване. То би могло да играе роля и в изготвянето на модел за комуникация, сътрудничество и солидарност, предшестваш само предотвратяване – фаза, в която лицата вече са въввлечени в действия от терористичен вид⁽⁵⁾. Комитетът смята, че най-ефективният начин да се води борба с тероризма е да се преодолеят причините, а не последствията.

3.11 ЕИСК е на мнение, че европейското гражданско общество има капацитет да служи като мост между гражданите, националните и местните правителства, и общностите или

групите, които е вероятно да предприемат терористични действия. То може да изпълнява специална роля, допълваща държавната намеса, като използва специфични инструменти и програми, например в областта на медиацията или образованието.

4. Специфични бележки

Главни постижения на ЕС и бъдещи предизвикателства

4.1 Предотвратяване

4.1.1 ЕИСК приветства факта, че неотдавна стратегията беше пренасочена към действията по предотвратяване. В рамките на Стокхолмската програма това направление следва да бъде усилено през идните пет години, като това обхваща научните изследвания, свързани със сигурността, но и политическите и обществените аспекти. Комитетът счита също, че е разумно да бъде разгледан като приоритет проблемът с използването на интернет от терористите за общуване, финансиране, подготовка, вербуване и пропаганда. Контролът върху общуването в интернет не трябва при все това да се превръща в инструмент, който посяга върху личния живот на гражданите.

4.1.2 ЕИСК подкрепи инициативата за изготвяне на специална стратегия на ЕС за борба срещу радикализацията и вербуването на терористи⁽⁶⁾, която съдържа три основни цели: да прекъсне дейностите на мрежите и лицата, които въвличат хора в тероризъм, да осигури превес на гласовете на преобладаващото мнение над тези на екстремизма и да насърчава демокрацията, сигурността, правосъдието и равните възможности за всички. ЕИСК очаква с интерес резултатите от междинните оценки за изпълнението на стратегията и заявява готовност да допринесе за осъвременяване на стратегията в светлината на тези заключения. От друга страна, следва да се отбележи, че последният план за действие за борба с тероризма не включва никакви инициативи от раздела „определяне на неравенствата и дискриминациите, когато такива съществуват в ЕС, и насърчаване на интеграцията в дългосрочен план, когато е необходима“⁽⁷⁾.

4.1.3 ЕИСК приветства вниманието, отделено на предотвратяването, но подчертава, че то не дава възможност за съответстващо разглеждане на причините за тероризма. Както Комитетът е имал възможност вече да отбележи, „много от терористичните отклонения могат да се обяснят като краен резултат от процеса на отчуждение, радикализация и вербуване, подхранван от хоризонталните неравенства между групите, съжителстващи на една територия, от явления като изключване и дискриминация (социална, политическа или икономическа)“⁽⁸⁾. Комитетът предлага също да се активизира диалогът с цел да бъдат намерени, като реакция на развитието на тероризма, политически отговори, които трябва да преразгледат политическите, институционалните, социалните и икономическите отношения в държавите-членки и да се стремят към установяване на ефективно успокояване на съществуващите исторически напрежения.

⁽⁶⁾ Стратегия на ЕС за борба срещу радикализацията и набирането на терористи, преразгледана през ноември 2008 г. (CS/2008/15175).

⁽⁷⁾ Съвет на Европейския съюз, Европейски план за действие за борба с тероризма, Брюксел, 17 януари 2011 г.

⁽⁸⁾ ОВ С 211, 19.8.2008 г., стр. 61.

⁽⁵⁾ ОВ С 128, 18.5.2010 г., стр. 80.

4.1.4 ЕИСК приветства създаването от Европейската комисия през 2008 г. на Европейска мрежа на експертите по радикализиране (EMEP), тъй като счита, че един принос на институциите, отчиташ специфичните особености на всяко общество и на всеки вид терористичен акт, може да помогне за осъвременяването на политиките на ЕС и на държавите-членки в тази област.

4.1.5 Като отбелязва, че болшинството от терористичните актове, регистрирани на територията на ЕС, имат историческо основание или са свързани със сепаратистки проблеми, ЕИСК счита, че Комитетът на регионите следва да бъде привлечен по-пълноценно в европейския дебат, тъй като това е органът на ЕС, в който са събрани представителите на местните и регионалните власти и с когото е много важно да се установи диалог.

4.1.6 ЕИСК приветства проекта на Комисията за изготвяне на съобщение относно добрите практики на държавите-членки в борбата срещу радикализирането и вербуването на терористи. Комитетът препоръчва в своето предстоящо съобщение Комисията да вземе предвид заключенията и препоръките от становището на Комитета относно ролята на ЕС в мирния процес в Северна Ирландия⁽⁹⁾. Описаните добри практики ще помогнат на всички заинтересовани лица да разберат по-добре различните видове тероризъм, категоризирани в зависимост от подбудите и последиците им. По този начин ще бъде отбелязан напредък в изработването на специфични политики във всяка държава-членка и за всеки вид терористична заплаха.

4.2 Защита

4.2.1 ЕИСК приветства усилията, полагани от Европейската комисия, държавите-членки, научната общност и частния сектор за защита на живота на гражданите и целостта на инфраструктурите. Тази област на действия, която обхваща дейности като оценка на заплахите в целия ЕС, сигурност на веригата на доставки, защита на инфраструктурата с критично значение, сигурност на транспорта и граничен контрол, както и изследователска работа по въпросите на сигурността, е най-сложната и най-скъпо струваща от всички. Развитието на системите за защита трябва при все това да бъде пропорционално на сериозността на заплахите и да бъде пригодно към различните видове тероризъм.

4.2.2 Сигурността на транспорта на територията на държавите-членки представлява област от ключово значение. Вътрешният пазар се основава на свободното движение на стоки, капитали, услуги и хора. Мобилността на гражданите на държавите-членки, вътре и извън техните граници, е важен елемент от европейската икономика и начин на живот. Тази мобилност улеснява взаимното опознаване, общуването и толерантността. ЕИСК счита, че транспортната сигурност, във всичките ѝ аспекти, изисква постоянно внимание от страна на европейските институции и националните правителства.

4.2.3 ЕИСК отбелязва усилията на научната общност в областта на сигурността, насочени към разработване на

технологии за защита на хората и инфраструктурите. Същата тази общност трябва, обаче, да си дава сметка за възможния ефект на технологиите върху личния живот на хората и да гарантира, че технологиите не могат да се използват неправомерно или във вреда на достойнството и правата на хората.

4.2.4 ЕИСК приветства това, че частният сектор (например секторите за информационни и комуникационни технологии или химическата промишленост) сътрудничи в борбата срещу терористичните заплахи. Освен това Комитетът приветства готовността, която засвидетелстват частните транспортни оператори по отношение на засилените мерки за сигурност, чието прилагане може да доведе до икономически загуби. Във връзка с това ЕИСК настоятелно препоръчва на Европейската комисия и на националните правителства да извършат подробна оценка на икономическото въздействие, което имат мерките за сигурност върху дейността на частните оператори. ЕИСК държи също да отбележи, че разработването на скъпо струващи технологии и утежняването на процедурите може да има отрицателни последици върху дейността на икономическите оператори и на гражданите.

4.2.5 Предвид това, че в Европа голяма част от дейностите, свързани със защитата на пътническия превоз, се извършват в сътрудничество с частни партньори, е необходимо тези оператори да бъдат включени в програмите за обучение и информация, така че процедурите за сигурност да не нарушават неприкосновеността или достойнството на пътниците.

4.3 Преследване

4.3.1 Комитетът е удовлетворен от неотдавнашните постижения в тази област на действие, която включва събирането и анализа на информация, мерките, предназначени да попречат на терористите да се придвижват и да действат, полицейското и съдебното сътрудничество и борбата срещу финансирането на тероризма. В тази сфера на дейност всички заинтересовани лица могат да представят виждането си относно отговорите на терористични заплахи в зависимост от тяхната типология.

4.3.2 Комитетът смята, че успехът на борбата срещу терористичните заплахи зависи и от двустранното сътрудничество на националните власти помежду им и със специализираните европейски агенции. Във връзка с това е важно да се обърне внимание върху деликатната проблематика, свързана със събирането и използването на информация от личен характер. Защитата на правото на личен живот трябва да бъде постоянна цел в рамките на полаганите усилия за борба с тероризма. Европейският надзорен орган по защита на данните (ЕНОЗД) разкри, че комбинирано с нарасналите правомощия на властите, неправомерното или неточното използване на личните данни, които често са от деликатен характер, може да доведе до дискриминиране и заклемяване на конкретни хора и групи⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ Становище на ЕИСК относно „Ролята на ЕС в мирния процес в Северна Ирландия“ от 23.10.2008 г., ОВ С 100, 30.4.2009 г., стр. 100.

⁽¹⁰⁾ Становище на Европейския надзорен орган по защита на данните във връзка със Съобщението на Европейската комисия относно политиката на ЕС за борба с тероризма – Counter-Terrorism Policy and Data Protection (политика за борба с тероризма и защита на данните), участие на г-н Giovanni Buttarelli в изслушването, организирано от ЕИСК, 9 февруари 2011 г.

4.3.3 Съществен елемент в борбата с тероризма е и ограничаването на достъпа му до финансиране. Комитетът отбелязва, че законодателството на ЕС относно процедурите за водене на списъци на лицата и образуванията, свързани с тероризъм, беше изменено с цел да се осигури съответствието му с основните права. ЕИСК е на мнение, че процедурите за индивидуални санкции и за замразяване на авоарите трябва да бъдат адекватни, ясни и прозрачни. Заподозрените следва да имат възможността да се защитят и да оспорят решенията на властите.

4.3.4 Комитетът е съгласен, че прозрачността, доброто управление и отговорността са от съществено значение за НПО. Доброволните процедури на европейско равнище биха могли да бъдат полезни, но не следва да водят до въвеждането на нови правила, които, генерирайки непреодолими нормативни или финансови препятствия, ще влязат в противоречие със законодателството на държавите-членки и биха могли да обременят капацитета на сектора или ангажимента на гражданите да работят в полза на бенефициерите на техните действия. Комитетът изразява готовност да сътрудничи за намирането на решения с цел установяване на обща стратегия в областта на политиката за борба с тероризма и за насърчване на правото и желанието на гражданите да се организират в независими сдружения – основна свобода, който трябва да бъде зачитана.

4.4 Реагиране

4.4.1 Комитетът е удовлетворен от неотдавнашните постижения в тази област на действие, която е насочена към гражданския капацитет за реагиране във връзка със справянето с последствията от терористично нападение, системите за ранно предупреждение, управлението на кризи като цяло, както и подпомагането на жертвите на терористични действия. ЕИСК счита, че държавите-членки трябва да укрепят капацитета си за реагиране, като целта е да защитят ефективно живота и безопасността на хората в кризисни ситуации.

4.4.2 Комитетът приветства положените усилия за ограничаване достъпа до химически, биологични или радиологични/ядрени (ХБРЯ) материали, които могат да се използват с терористична цел. Следва приоритетно да се преследва прилагането на план за действие на ЕС за ХБРЯ, който включва 130 специфични действия в сферите на предотвратяването, откриването и реагирането на инциденти, свързани с ХБРЯ, като при все това се отчитат възможните последици от предложените мерки върху съответния икономически сектор. Следва да се проведат широки консултации с представителите на въпросния сектор.

4.4.3 ЕИСК приветства и усилията на Европейската комисия в областта на подпомагането на жертвите на терористични нападения. Комисията отдели приблизително 5 млн. евро за подпомагане на жертвите на терористични действия и също така финансира мрежа от асоциации на жертвите на тероризма. Комитетът смята, че тази подкрепа трябва да продължи и да бъде подобрена.

Хоризонтални въпроси

4.5 Зачитане на основните права

4.5.1 Комитетът приветства факта, че зачитането на основните права е разглеждано като хоризонтален приоритет. При все това ангажиментът на Комисията за зачитане на основните права трябва да се съпътства от подобна мобилизация от страна на националните правителства. Освен това защитата на основните

права не трябва да се ограничават с етапа на разработване и изготвяне на инструментите, а трябва да обхваща и прилагането им.

4.5.2 Европейската система за защита на правата на човека е солидна от правна гледна точка и тази реалност следва да намира по-ефективно отражение в съобщенията и действията на Комисията. Важно е националните правителства да покажат по-голяма решителност при използването на специалните инструменти. Ангажиментите, поети на политическо равнище, трябва да намерят отражение в действията. Практиките на толериране или организиране на мъчения на територията на държавите-членки трябва да бъдат наказвани и окончателно премахнати. Следва да се спазва принципът на забрана за връщане. Срещу дискриминационните практики, определени и санкционирани от международното, европейското и националното законодателство, трябва да бъде организирано преследване и водена борба.

4.5.3 Комитетът предлага на Комисията да определи най-бързите механизми за проследяване и вземане на решения в областта на зачитането на основните права във връзка с антитерористичната политика. За тази цел е възможно да се мобилизира по-ефективно потенциалът на европейското гражданско общество, което по определение е загрижено да защити правата и свободите на гражданите.

4.6 Международно сътрудничество и партньорства с трети страни

4.6.1 Тероризмът, в частност този, който почива на религиозни подбуди, има важно международно измерение. Европейският съюз следва да си сътрудничи с трети страни за ограничаване на терористичните заплахи, въпреки че, както вече беше подчертано, той не е вече сред основните цели на този вид опасности.

4.6.2 Европейският съюз трябва да насърчава, в сътрудничество с трети страни, демократичните процедури и стандарти за борба с тероризма. В Европейския съюз съществуват множество системи, които реално гарантират и насърчават правата на човека. В замяна на това, политиката за борба с тероризма рискува, в значителен брой трети страни, да бъде опорочена и да навреди на качеството на демокрацията и на спазването на основните права.

4.7 Финансиране

4.7.1 Комитетът приветства съществуването на програмата „Сигурност и гарантиране на свободите“, която включва специалната програма за предотвратяване, подготвеност и управление на последиците от тероризъм. Тежестта на разходите, свързани с всяко от четирите направления, посочени в стратегията (предотвратяване, защита, преследване и реагиране), трябва да бъде балансирана отново, а политическият ангажимент в полза на предотвратяването на тероризма да бъде съпътстван от съответните бюджетни средства. Също така е важно да се отдели повече внимание на публично-частните отношения в рамките на борбата с терористичните заплахи. Комитетът очаква с интерес резултатите от междинните проверки на посочената програма и се надява, че достъпът до наличните средства ще бъде лесен и че използването им ще позволи постигането на очакваните резултати.

5. Перспективи

5.1 С влизането в сила на Договора от Лисабон е възможно да се задълбочи сътрудничеството между държавите-членки, включително в областта на политиката за борба с тероризма. По силата на същия този договор Европейският съюз разполага с по-големи правомощия в областта на правата на човека. В тази връзка е възможно изготвянето на политика за борба с тероризма, която на всеки етап от своето развитие, включително изпълнението, предвижда прилагането на най-развитите стандарти и процедури в областта на правата на човека. Комитетът смята, че е целесъобразно политиката за борба с тероризма да бъде приведена в съответствие с конкретното развитие на явлениято, но акцентът трябва решително да бъде поставен върху предотвратяването, разбирано в широкия смисъл, като отчитане на обществените, политическите и икономическите причини в основата на тероризма.

Брюксел, 5 май 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно условията за влизане и пребиваване на граждани на трети държави за целите на сезонната заетост“

COM(2010) 379 окончателен — 2010/0210 (COD)

(2011/C 218/18)

Докладчик: **Christa SCHWENG**

На 29 септември 2010 г. Съветът реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно условията за влизане и пребиваване на граждани на трети държави за целите на сезонната заетост“

COM(2010) 379 окончателен — 2010/0210 (COD).

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 24 март 2011 г.

На 471-ата си пленарна сесия, проведена на 4 и 5 май 2011 г. (заседание от 4 май 2011 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 165 гласа „за“, 3 гласа „против“ и 9 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Комитетът приветства предложението за директива като част от европейските усилия да бъде разработен всеобхватен подход към законната миграция. Предложението за директива може да допринесе за задоволяване на повишеното търсене на работна ръка през определени сезони, което не може да се задоволи от наличния в ЕС потенциал от работна ръка. Същевременно това предложение допринася значително за борбата с незаконната миграция.

1.2 Комитетът приветства по-специално опростените и ускорени процедури за приемане, тъй като при сезонната работа, поради нейното естество, става дума за ограничени във времето дейности и точно в тези периоди предприятията са изправени пред недостиг на работна ръка.

1.3 Комитетът подкрепя също и разпоредбата, съгласно която провеждането на всяко проучване на пазара на труда следва да остане правомощие на държавите-членки. В връзка с това Комитетът препоръчва при провеждането на всички мерки, свързани с приемането на граждани на трети страни като сезонни работници, да бъдат привлечени и социалните партньори.

1.4 Комитетът призовава Съвета, Комисията и Европейския парламент да преразгледат разпоредбата относно максималния срок на пребиваване, тъй като шест месеца в рамките на една календарна година не отговарят на потребностите на предприятията, например в държавите с два сезона. Затова Комитетът предлага в обосновани случаи националните изключения за максималната продължителност на престоя винаги да може да се определят при тясно координиране със социалните партньори. Във връзка с това трябва да се гарантира, че няма да се заобикалят сезонният характер на договора за работа и съответните възможности за упражняване на контрол.

1.5 Комитетът настоява в директивата да се приемат ясни разпоредби в кои икономически сектори могат да се извършват сезонни дейности. Изключенията от тях би трябвало да могат да се определят при тясно координиране със социалните партньори на национално равнище.

1.6 Комитетът подчертава, че сезонните работници получават ограничен във времето достъп до пазара на труда на съответната държава-членка. Поради това в съответствие с прилагането на принципа на „lex loci laboris“ (прилагане на правото на държавата, в която се полага трудът) те следва да бъдат равнопоставени по отношение на трудовото право с работниците на държавата, която ги приема, независимо дали трудовите права са регламентирани в закони, общоприложими или регионални колективни трудови договори. Въпреки това равнопоставеността в социалното осигуряване би следвало да зависи от наличието на двустранни споразумения.

2. Въведение и съдържание на предложението за директива

2.1 В рамките на съобщението на Комисията „План за политика относно законната миграция“⁽¹⁾ Европейската комисия предвиди в периода между 2007 и 2009 г. приемането на общо пет законодателни предложения за трудовата миграция, включително предложение за директива относно условията за влизане и пребиваване на сезонни работници. В Програмата от Стокхолм, приета от Съвета на 10-11 декември 2009 г., се потвърди ангажимента на Комисията и на Съвета за прилагане на Плана за политика относно законната миграция.

2.2 Комисията представи своето предложение⁽²⁾ на 13 юли 2010 г. и го обоснова с необходимостта на държавите-членки от сезонна работа, за която са на разположение все по-малко граждани на ЕС. Въпреки увеличаващото се търсене на висококвалифицирани работници в ЕС, традиционните сектори и за в бъдеще ще се характеризират с повишаващо се структурно търсене на слабо квалифицирани работници. Освен това според Комисията опитът показва, че сезонните работници от определени трети държави биват експлоатирани и им се налага да работят при недостойни условия с възможни рискове за здравето и безопасността.

2.3 В хода на консултациите за подготовка на предложението за директива стана ясно, че съществува необходимост от единни правила на ЕС, регламентиращи условията за приемане на някои

⁽¹⁾ COM(2005) 669 окончателен.

⁽²⁾ COM(2010) 379 окончателен.

ключови категории икономически мигранти (по-специално висококвалифицирани работници при вътрешнокорпоративни трансфери и сезонни работници). Тези условия за приемане би следвало да бъдат максимално опростени, небюрокрастични и гъвкави.

2.4 В предложението на Комисията се предвижда опростена процедура за приемане на сезонни работници от трети държави въз основа на общи определения и критерии. Сезонните работници получават при наличието на определени условия комбинирано разрешение за работа и пребиваване, което им дава право да пребивават за срок от шест месеца в една календарна година. Държавите-членки получават възможност да предвидят и многократно разрешение за сезонни работници за максимален период от три години или опростена процедура за повторното влизане на сезонен работник за няколко последователни сезона. Условията на труд за сезонните работници са ясно определени и предвиждат сезонните работници да бъдат третирани равнопоставено местните работници по отношение на определени права.

3. Общи бележки

3.1 Съгласно оценката на въздействието на Комисията броят на сезонните работници от трети страни варира значително в рамките на Европейския съюз: от 919 в Унгария през 3 860 във Франция и 7 552 в Швеция до 24 838 сезонни работници в Испания, получили разрешение за работа (всички данни са от 2008 г.). В много държави-членки сезонните работници приемат работа с ниски изисквания за квалификация, например в селското стопанство (60 % от сезонните работници в Италия, 20 % от сезонните работници в Гърция) и туризма (в Испания разрешенията за работа в сектор хотелиерство и ресторантьорство представляват 13 % от всички разрешения за работа, издадени през 2003 г.) Определени региони на Австрия разчитат на сезонни работници, затова квотата за зимния сезон 2008/2009 г. беше определена на 8 000.

3.2 Комитетът вече разгледа в многобройни предходни становища въпроса за единните условия за достъп за граждани на трети държави. В хода на консултацията относно Зелената книга за икономическата миграция⁽³⁾ Комитетът изрази позиция в полза на регламентирането на специфични разпоредби за сезонните работници, като при това поиска да се въведе изискване за представянето на договор за работа.

3.3 Комисията е посочила като правно основание член 79, параграф 2, букви а) и б). Според Комитета би могло да се обмисли дали като правно основание за предложението за директива да не се добави и член 153, тъй като в него също се регламентирано и условията за труд и заетост. Затова трябваше да се проведат консултации и със социалните партньори. Комитетът, обаче, си дава сметка, че съгласно съдебната практика на Съда на ЕС едно предложение за директива, с което се преследват две цели, от които едната може да се определи като първостепенна или главна, трябва да се основава на правното основание, което се отнася към първостепенната или главната цел.

3.4 Една общовалидна в рамките на Общността процедура за издаване на разрешение за пребиваване и за работа на граждани на трети държави за сезонна работа ще допринесе в значителна степен за хармонизиране на повишеното търсене на работна сила през определени сезони и предлагането ѝ. Предприятията се

нуждаят понастоящем и за в бъдеще както от слабо, така и от високо квалифицирани работници. Въпреки увеличената вследствие на кризата безработица, в някои държави, сектори и професии се намират твърде малко работници от ЕС, които да задоволят сезонното търсене.

3.5 Комитетът припомня, че европейските работници, независимо от това дали работят в друга страна, различна от родината си, като мобилни или сезонни работници, се подчиняват на разпоредбите на европейското и на съответното национално право. Директивата за сезонните работници от трети държави не би трябвало да доведе до създаването на специална категория работници. Трудовото право, приложимо в държавата, в която се полага трудът, трябва да бъде цялостно прилагано.

3.6 Комитетът споделя схващането, че една общовалидна в рамките на Общността процедура освен това може да допринесе за законното наемане на сезонни работници и да предотврати съществуващата в някои региони експлоатация. В връзка с това следва да се вземе под внимание и известната като Директивата за санкциите (2009/52/ЕО)⁽⁴⁾, която задължава работодателите да се уверят в законността на пребиваването на работниците и предвижда санкции за нарушенията. Възможността сезонните работници от трети държави да останат незаконно след изтичането на разрешението им за пребиваване е забранена от директивата, известна като „Директива за връщането“ №2008/115: тя предвижда незаконното пребиваване на граждани на трети държави да бъде прекратявано по пътя на честна и прозрачна процедура, при което се дава предимство на доброволното връщане пред репатрирането.

3.7 Именно настоящото предложение за директива доведе до редица задълбочени проверки по въпроса за спазването на субсидиарността и пропорционалността от страна на седемте национални парламенти⁽⁵⁾, при което се чува критични гласове, наред с другото, и във връзка с продължителността на правото на пребиваване, както и във връзка с въпроса за настаняването.

3.8 За да се отговори на загрижеността на националните парламенти за спазването на принципа на субсидиарност, Комитетът предлага продължителността на разрешението за пребиваване да се определя на национално равнище в зависимост от националните дадености. Това би позволило на държавите-членки, в които търсенето на сезонни работници е високо и през зимата, и през лятото, да запазят съществуващите режими.

4. Специфични забележки

4.1 Комитетът подчертава, че избраните определения за „сезонен работник“ и „дейност, която зависи от смяната на сезоните“ допускат широко тълкуване и следователно позволяват на държавите-членки сами да определят кои сектори зависят от смяната на сезоните. Това е в известно противоречие със съображение 10, в което се посочва ясно, че дейностите, които са зависими от смяната на сезоните, обикновено са свързани със сектори като селското стопанство – през периода на засаждане или събиране на реколтата, или туризма – през ваканционния период. Поради това в директивата би следвало да се включи ясна разпоредба, за да се определят секторите, в които могат да се извършват сезонни дейности. Изключенията от тях на национално равнище би трябвало да се определят при тясно координиране със социалните партньори.

⁽⁴⁾ Директива 2009/52/ЕО, ОВ L 168/2009, 30.6.2009 г., стр. 24.

⁽⁵⁾ http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/dossier_COD20100210.

⁽³⁾ ОВ С 286/20, 17.11.2005 г.

4.2 Изискването при дейности, които зависят от смяната на сезоните, търсенето на работна ръка да бъде значително по-голяма, отколкото при обикновени текущи дейности, води до необходимост от тълкуване и с това до правна несигурност. Комитетът застъпва позицията, че би трябвало да се акцентира върху „значително повишено“ или „повишено“ търсене на работна ръка. Дали е налице такова „(значително) повишено“ търсене на работна ръка следва да бъде определено от съответния орган съвместно с националните социални партньори.

4.3 Комитетът приветства изрично изискването наличието на валиден срочен договор за работа или обвързващо предложение за работа, в които се определя размера на заплащането и работното време, да бъде предпоставка за издаване на комбинирано разрешение за сезонните работници. Така органът, който издава разрешението за пребиваване, може да проверява договорните основания за наемане на граждани на трети държави. Същевременно с това се гарантира, че са спазени съответните национални условия за заетост.

4.4 Сред причините за отхвърляне на заявлението за приемане е и основанието „налагане на санкция на работодателя за недеклариран труд и/или незаконно наемане на работа“. Комитетът осъжда най-остро недекларирания труд, но подчертава, че това основание за отказ позволява тълкуване, въз основа на което незначителни нарушения могат да доведат до трайно отхвърляне на заявления. В името на правната сигурност би трябвало ясно да се посочи, по аналогия с Директивата за санкциите, че това основание за отхвърляне може да важи само за определен период от време след налагането на санкцията, който трябва да бъде пропорционален на сериозността на нарушението.

4.5 Комитетът приветства идеята държавите-членки, които желаят, да могат да продължат да правят проучвания на пазара на труда. Комитетът има положително отношение и към възможността да се отхвърлят заявления на основание на квотата за приемане, но както проучванията на пазара на труда, така и определянето на квоти за приемане би следвало да се предприемат с участие на съответните национални социални партньори, както и на службите по заетостта. Определянето на квотите следва да се извършва по начин, който не удължава прекомерно процедурата за издаване на отделното разрешително.

4.6 Според Комитета определената в член 11 продължителност на пребиваването за сезонни работници за максимален срок от шест месеца в календарна година е прекалено негъвкава и може да бъде в противоречие на принципа за субсидиарност: за да се даде на предприятия в държавите-членки с два сезона възможността по време и на двата сезона да ползват работна ръка от трети държави, би следвало на държавите-членки да се предостави възможност да определят изключения за максималната продължителност на разрешението за пребиваване и работа на сезонните работници в рамките на определен период от време. Това би трябвало да се прави при тясно координиране с националните социални партньори. Във връзка с това трябва да се гарантира, че няма да се заобикалят сезонният характер на договора за работа и съответните възможности за упражняване на контрол.

4.7 Съобразяването с календарната година е чуждо на практиката и не взима под внимание туристическите райони със зимен и летен сезон. По този начин работодателят и съответно работникът би бил принуден да подава ново заявление по време на текущото трудово правоотношение.

4.8 Също така член 11, параграф 2, в който се казва, че „в рамките на периода, посочен в параграф 1, [...] на сезонните работници се разрешава да удължат договора си или да бъдат наети като сезонни работници от друг работодател“, от гледна точка на Комитета също е формулиран неясно и повдига други въпроси: дали под „периода, посочен в параграф 1“ се има предвид календарната година, или се визират шестте месеца? Дали един сезонен работник може например да удължи своето разрешение за пребиваване на 11 месеца за календарна година?

4.9 Комитетът предлага възможността за смяна на работодателя да се допуска единствено при определени условия и при спазване на съответното национално законодателство: сезонните работници обикновено се наемат, за да покрият необходимостта от работна ръка на конкретен работодател. Освен това тази необходимост съвпада с продължителността на разрешението им за пребиваване. Във всички случаи смяната на работодателя би трябвало да се регистрира пред компетентния орган, за да се осъществява контрол.

4.10 Улесняването на повторното влизане се оценява от Комитета принципно положително, още повече че тази разпоредба дава възможност на работодателя да наема сезонни работници, с които е имал добър опит. Съгласно предложението се отнема възможността на работодатели, които не са спазили задълженията си по трудовия договор и затова са били санкционирани, да кандидатстват за сезонни работници. За да се избегне опасността и най-малките нарушения да водят до отнемане на правото за кандидатстване за сезонни работници, би следвало да се вземе под внимание дали санкциите са наложени поради нарушаване на основни трудовоправни разпоредби.

4.11 Под заглавието „Процесуални гаранции“ директивата предвижда в срок от 30 дни държавите-членки да приемат решение по заявлението и да уведомят кандидата за това решение. Комитетът принципно приветства определянето на срок за взимане на решение, но подчертава, че при всички случаи органът следва да има възможност в рамките на този срок да провери предоставените данни.

4.12 Разпоредбата на член 14, съгласно която работодателят трябва да докаже, че на сезонния работник ще бъде предоставено настаняване, което да му осигури подходящ жизнен стандарт, повдига въпроса, дали това включва и задължение на работодателя да предостави това настаняване. Ако настоящото тълкуване е вярно, според Комитета това би било чуждо на практиката. В случаи, когато работодателят предоставя настаняване, то трябва все пак да може да бъде проверено от съответния орган.

4.13 Комитетът подчертава, че сезонните работници получават ограничен във времето достъп до пазара на труда на съответната държава-членка. Поради това в съответствие с прилагането на принципа на „lex loci laboris“ (прилагане на правото на държавата, в която се полага трудът) те следва да бъдат равнопоставени по отношение на трудовото право с работниците на държавата, която ги приема, независимо дали трудовите права са регламентирани в закони, общоприложими или регионални колективни трудови договори. Поради това Комитетът счита, че следва да отпадне акцентът върху общоприложимите колективни трудови договори, както и определянето на последните в член 16, параграф 1 алинея 2.

4.14 Разпоредбата, съгласно която сезонните работници следва да се третират по отношение на клоновете на социалното осигуряване по същия начин като местните работници, би следвало принципно да бъде приложима – поне що се отнася до пенсиите, обезщетенията за ранно пенсиониране, пенсиите за наследници, обезщетенията за безработица и семейните надбавки – единствено при условие че съществуват определени двустранни споразумения. Въпреки това задължението да се плащат вноски за тази група лица в съответната национална система би следвало да е обвързано с права за съответни обезщетения.

4.15 Освен това държавите-членки следва да бъдат насърчавани да обезпечават с нужните средства съответните

контролни органи (напр. Инспекцията по труда) и да ги обучават, за да могат те да изпълняват задълженията си при спазване на основните права.

4.16 Националните социални партньори, заедно с органите, са важни участници на съответния национален пазар на труда. Следователно решенията относно определянето на секторите, в които е разрешена сезонна работа, проучванията на пазара на труда, както и проверките дали се спазват разпоредбите на трудовите правоотношения, следва да се осъществяват при тясно съгласуване с тях.

Брюксел, 4 май 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно условията за влизане и пребиваване на граждани на трети държави в рамките на вътрешнокорпоративен трансфер“

COM(2010) 378 окончателен — 2010/0209 (COD)

(2011/C 218/19)

Докладчик: **Oliver RÖPKE**

На 29 септември 2010 г. Съветът реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно условията за влизане и пребиваване на граждани на трети държави в рамките на вътрешнокорпоративен трансфер“

COM(2010) 378 окончателен — 2010/0209 (COD).

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 24 март 2011 г.

На 471-вата си пленарна сесия, проведена на 4 и 5 май 2011 г. (заседание от 4 май 2011 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 152 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 6 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Европейският икономически и социален комитет приветства усилията на Европейската комисия чрез Предложението за Директива относно условията за влизане и пребиваване на граждани на трети държави в рамките на вътрешнокорпоративен трансфер да бъдат създадени прозрачни и хармонизирани условия за приемане на тази категория временно премествани в рамките на вътрешнокорпоративния трансфер лица.

1.2 Въпреки това ЕИСК изразява сериозни съмнения по отношение на отделни елементи от съдържанието на Предложението за Директива и подхода на Европейската комисия по отношение на европейските социални партньори в процеса на подготовка на предложението.

1.3 Комитетът изказва съжаление, че за единствено правно основание на директивата е избран член 79 от ДФЕС, въпреки че в него се съдържат важни разпоредби относно трудово-правното положение на ръководители, специалисти и дипломирани стажанти, поради което ще се отрази значително върху пазарите на труда в държавите-членки. По тази причина една такава инициатива би следвало да бъде предмет на официална консултация със социалните партньори съгласно член 154 от ДФЕС преди Комисията да представи конкретно предложение за директива. Такава консултация не само би изтъкнала намерението на Договора от Лисабон за засилване на ролята на социалния диалог в рамките на ЕС. Тя би създавала в още по-голяма степен възможност за изясняване на част от сега възникналите различия в позициите между социалните партньори още в процеса на подготовка.

1.4 Предложението за Директива, която определя условията за влизане и пребиваване на граждани на трети държави и членовете на техните семейства в рамките на вътрешнокорпоративен трансфер, се отнася не само до сравнително ограничената в числено отношение категория на ръководителите, но и до специалистите и дипломираните стажанти. Но според Комитета директива, която се ограничава само до групата на

ръководителите, би могла да отговори по-добре на специфичното положение и потребности на тази категория лица. Много по-важно е обаче, че за всички категории работници, обхванати от директивата, важи принципът на равно третиране и недискриминация по отношение на заплатата и условията на труд, както и че е изключена възможността за злоупотреби при прилагане на директивата.

1.5 Затова ЕИСК предлага по отношение на лицата, преместени в рамките на вътрешнокорпоративен трансфер, да се предвиди равно третиране спрямо работниците от приемащата страна и съответно постоянния персонал не само по отношение на заплатата, но и на всички условия на заетост. Тази равнопоставеност не бива да се ограничава единствено до колективните трудови договори с общо приложение, а трябва да се отнася и до всички нормативни и свързани с трудовите договори разпоредби, включително и такива, залегнали във вътрешнофирмените споразумения. Според ЕИСК събирането на семейството следва да се урежда по начин, подобен на Директивата за синята карта (Директива 2009/50/ЕО).

1.6 Предложението беше публикувано по време на най-голямата финансова и икономическа криза в историята на ЕС. Някои от държавите-членки са все още далече от етапа на икономическо възстановяване и в тях се наблюдава толкова висок процент на безработица, че могат да се очакват засилени миграционни потоци и в рамките на ЕС. В Годишния обзор на растежа за 2011 г.⁽¹⁾ Европейската комисия изрично обръща внимание на опасността възстановяването на икономическия растеж да не бъде свързано с необходимата динамика за създаване на работни места. Това налага да се увеличи сравнително ограниченото използване на наличния потенциал на работната ръка в рамките на ЕС. От друга страна и в съответствие с последния Съвместен доклад за заетостта (2010 г.), ЕИСК взема под внимание, че в някои държави-членки и в някои категории заетост продължава да се наблюдава недостиг от работна ръка.

⁽¹⁾ COM(2011) 11 окончателен, 12.1.2011 г.

1.7 Такива кадри също така ще бъдат изпращани и от трети страни, в които нивото на работната заплата и на социална закрила са значително по-ниски от тези в Европейския съюз. Затова е необходим ефективен контрол за спазване на Директивата, като обаче предприятията следва да бъдат облекчени от ненужни бюрократични тежести. Във връзка с това, понастоящем Европейската комисия разработва съвместно с държавите-членки електронна система за обмен, която има за цел да улесни трансграничното административно сътрудничество в областта на Директивата относно командироване на работници (Директива 96/71/ЕО). Подобна система следва да обхваща и случаите на вътрешнокорпоративни трансфери на граждани на трети държави.

1.8 Според ЕИСК определенията за „ръководители“, „специалисти“ и „дипломирани стажанти“ следва да бъдат формулирани по-ясно, което, от една страна, ще позволи на предприятията да получат по-голяма правна сигурност, а от друга, ще гарантира, че няма да се стигне до надхвърляне на ангажиментите по Общото споразумение по търговията с услуги (ГАТС) и по двустранните споразумения с трети държави. Определенията трябва да бъдат така формулирани, че да обхващат точно тези три категории висококвалифицирани кадри, чието командироване следва да бъде регламентирано в директивата.

1.9 ЕИСК счита, че ако директивата бъде приведена в съответствие с горепосочените изисквания, тя ще може да допринесе фактически за облекчаване на вътрешнокорпоративния трансфер на ноу-хау в ЕС, както и за повишаване на конкурентоспособността в рамките на ЕС.

2. Предложението за директива

2.1 Настоящата директива си поставя за цел при корпорации, които притежават клонове в рамките на ЕС, както и извън ЕС, да бъде създаден облекчен режим на трансфер на висококвалифициран персонал от трети държави от предприятие със седалище извън ЕС към дъщерни фирми или клонове в държави-членки на ЕС. Такъв трансфер следва да бъде възможен за ръководители, специалисти и дипломирани стажанти.

2.2 „Ръководител“ означава лице, работещо на висша длъжност, което основно ръководи управлението на приемащата структура и чиято работа се контролира и направлява като цяло от съвет на директорите, от акционери на дружеството или от еквивалентен орган.

2.3 „Специалист“ означава лице, което притежава необходимите за приемащата структура и специфични за съответния сектор специализирани познания, като под внимание следва да бъде взет и въпросът дали лицето притежава високо ниво на квалификация за извършването на работи или търговски дейности, които изискват по-особени специализирани познания.

2.4 „Дипломиран стажант“ означава лице с висше образование (след успешно завършен най-малко тригодишен курс на обучение в университет или специализирано висше учебно заведение), което е преместено в приемащата структура, за да разшири познанията и да обогати опита си като подготовка за заемане на ръководна длъжност в рамките на предприятието.

2.5 Настоящата директива не се прилага за лица, които се занимават с научноизследователска дейност, тъй като за тази група съществува отделна директива (Директива 2005/71/ЕО).

2.6 Държавите-членки могат да регламентирант, че преди да осъществи трансфер лицето следва да е имало трудов договор в

рамките на корпорацията за най-малко 12 месеца, като също така е възможно да се приеме ограничение по отношение на броя на лицата, които могат да бъдат приети в рамките на такъв трансфер. Продължителността на един такъв трансфер е максимално три години за ръководители и специалисти и до една година - за дипломирани стажанти.

2.7 Предвижда се ускорена процедура за приемане, както и комбинирано разрешение за пребиваване и работа, които ще направят мярката за трансфер по-атрактивна.

2.8 Лицата, които са изпратени, имат право да работят във всеки клон, който е установен в друга държава-членка и е част от същата корпорация, както и на обекти на клиенти на приемащата структура в други държави-членки, като продължителността на трансфера в друга държава-членка принципно не може да надвишава 12 месеца. От това правило обаче има изключения.

2.9 Минималните заплати и/или колективните трудови договори на приемащата страна трябва да се спазват. Освен това се регламентирант права като свободата на сдружаване, възможността за членство и участие в профсъюзи или асоциации на работодатели, признаването на дипломи в съответствие с националните процедури, достъпът до стоки и услуги, както и достъпът до системите за социално осигуряване. Въпреки това не следва да се стига до прилагане на цялостното трудово и социално право на приемащата страна.

3. Въведение

3.1 След подписването на Договора от Амстердам миграционната политика отчасти премина в компетенциите на ЕС. Разработването на миграционна политика беше поискано изрично няколкократно от Европейския съвет и от Съвета на ЕС (в Заключенията на Съвета от Тампере 1999 г., Програмата от Хага 2004 г., Програмата от Стокхолм 2009 г., както и в Пакта за имиграцията и убежището).

3.2 След обществена консултация под формата на Зелена книга през 2005 г. Европейската комисия представи „План за политика относно законната миграция“, в който Комисията оповести няколко предложения за директиви в областта на трудовата миграция. Директивата⁽²⁾ относно миграцията на висококвалифицирани работници („Директива Синя карта“) беше приета от Съвета още на 25 май 2009 г., а Директивата за единното разрешително все още се обсъжда в Съвета и в Европейския парламент. Заедно с разглежданото тук предложение Европейската комисия представи и предложение за Директива относно сезонната работа.

3.2.1 Първоначално Комисията внесе още през 2001 г. предложение за хоризонтална директива, която имаше за цел да обхване всички форми на трудова миграция. Понастоящем Комисията е взела решение да избере секторен подход, тъй като хоризонталният правен инструмент се оказва невъзможен за осъществяване.

3.3 На 13 юли 2010 г. Европейската комисия внесе предложение за директива относно вътрешнокорпоративния трансфер. Цел на това предложение е да бъдат хармонизирани в рамките на целия ЕС разпоредбите за приемане на работници от трети държави, които са изпратени от предприятия със седалище извън ЕС в предприятие от същата корпорация в рамките на Съюза.

(2) COM(2007) 637 и 638, 23.10.2007 г.

3.4 Предложението за директива съдържа разпоредби, касаещи квалифицирани работници с постоянно местожителство и гражданство извън ЕС, които се намират в трудовоправни отношения с установено в съответната страна предприятие, което е част от международна корпорация, и са изпратени от това предприятие в друго предприятие от корпорацията, намиращо се в държава-членка на ЕС.

3.5 В мотивите към предложението Европейската комисия изтъква, че планираната директива ще допринесе за постигане на целите на стратегията „Европа 2020“. Създаването на прозрачни и хармонизирани условия за приемане на категориите лица преместени в рамките на вътрешнокорпоративен трансфер ще позволи да се реагира своевременно на търсенето от страна на мултинационални предприятия на вътрешнокорпоративен трансфер на управленски кадри и специалисти от трети държави. Чрез трансфера на дипломирани стажанти те могат да бъдат подготвени за заемането на съответни ръководни позиции в рамките на корпорацията. Комисията е убедена, че предложената директива ще спомогне за отстраняване на излишната административна тежест, като същевременно защитава правата на работниците и им предлага достатъчно гаранции и в икономически тежки времена.

3.6 По принцип целта на европейската политика в областта на законната миграция следва, от една страна, да се състои в това да се създадат привлекателни условия за най-добрите кадри, а от друга страна, да се гарантира, че не се подкопават стандартите в сферата на трудовото и социалното право, включително и с помощта на подходящи съпътстващи мерки за контрол. Въпреки че основната цел на настоящата директива не е устойчивата миграция, това изискване следва да се вземе предвид.

3.7 За насърчването на подобен трансграничен трансфер на персонал е необходима атмосфера на лоялна конкуренция и спазване на правата на работниците, включително въвеждане на защитен правен статут за лицата, премествани при вътрешнокорпоративен трансфер. В предложението се съдържат и някои права на преместените в рамките на вътрешнокорпоративен трансфер работници, като например заплащане на трудово възна-граждение, определено в колективните трудови договори в приемашата страна. Разбира се, това не означава, че се прилага целият спектър на националното трудово право на приемашата държава. Въпреки че заплатите на ръководителите по принцип са по-високи от минималната работна заплата, при специалистите и дипломираните стажанти това не е правило.

3.8 В становището си относно „Предложение за директива на Съвета относно условията за влизане и пребиваване на граждани на трети страни за целите на висококвалифицирана трудова заетост“⁽³⁾ ЕИСК изразява позиция, че правните разпоредби относно приемането на трудови мигранти зависят между другото и от актуалното развитие на пазара на труда, поради което съответните институции в държавите-членки следва да водят диалог по тези въпроси със социалните партньори. Също така в становището си относно „Предложение за Директива на Съвета относно единна процедура за кандидатстване на граждани на трети страни за единно разрешително за пребиваване и работа на територията на държава-членка и относно общ набор от права на работници от трети страни, които законно пребивават в държава членка“⁽⁴⁾, ЕИСК заявява, че всяка държава-членка може да определи критериите за законна имиграция след консултации със социалните партньори.

3.9 В становището си относно „Интеграция на работниците имигранти“⁽⁵⁾ ЕИСК посочи, че интеграцията на работното място в условията на равни възможности и равното третиране са предизвикателства и за социалните партньори и те трябва да насърчават това в рамките на колективното трудово договаряне и на социалния диалог, включително и на европейско равнище.

3.10 От гореизложеното става ясно, че ЕИСК е убеден в необходимостта от включване на социалните партньори в законодателния процес както на национално, така и на Европейско равнище.

3.11 Във връзка с вътрешнокорпоративния трансфер по отношение на въпроса за „външната мобилност“ („outward mobility“) трябва да се обмисли при какви условия следва да протичат такива трансфери в трети страни за граждани на държави-членки на ЕС. По-специално следва да се гарантира, че предложената директива няма да навреди на възможността на Европейския съюз за постигане на реципрочни ангажменти в рамките на модел 4 на Общото споразумение за търговията с услуги или двустранни споразумения. Това е от особено значение за сектори като строителството, което засега не е обхванато от ГАТС.

4. Общи съображения

4.1 Първите реакции на европейските социални партньори относно предложението за директива бяха изключително разнообразни. Така например BUSINESSEUROPE приветства по принцип предложението и вижда в него принос за по-голяма прозрачност и за опростяване на процедурата за приемане на работници, преместени в рамките на вътрешнокорпоративен трансфер. Въпреки това обаче, BUSINESSEUROPE критикува някои разпоредби на предложенията. Това по-специално се отнася за възможността да се предвиди предварителна заетост с продължителност до 12 месеца при изпращащото предприятие. Освен това за държавите-членки ограниченията да прилагат по-благоприятни разпоредби биха могли да доведат до влошаване на действащите понастоящем национални разпоредби.

4.2 Европейската конфедерация на профсъюзите (ЕКП) обаче изразява сериозни резерви срещу предложението за директива и поиска от Комисията неговото оттегляне. ЕКП критикува избора на член 79 от ДФЕС като единствено правно основание за Директивата, макар че тя (също както „Директивата за сезонните работници“), ще има значително въздействие върху пазарите на труда в държавите-членки. ЕКП поставя искането, че за такива предложения е необходима консултация със социалните партньори, в съответствие с член 154 от ДФЕС. В допълнение, според ЕКП с предложението нито се гарантира равнопоставеност на преместени в рамките на вътрешнокорпоративен трансфер работници, нито са предвидени контролни механизми и санкции при нарушения на разпоредбите.

4.3 За миграционната политика този подход представлява поне отчасти продължение на концепцията за „циркулярна миграция“. Във всеки случай става въпрос за концепция за временна, краткотрайна миграция. Тази концепция често пъти се оценява погрешно като интеграционна политика и политика на пазара на труда. Тъй като в някои страни, сектори и професии в Европа съществува дългосрочен дефицит на специалисти и млади жители, решение на този дефицит следва първоначално да се търси посредством квалификационна кампания в ЕС и чрез прибягване до свободното движение на работници в рамките на ЕС. Едва след това следва да се помисли за контролирана трудова миграция с увеличаващи се с течение на времето права и укрепване на престоя.

⁽³⁾ ОВ С 27/108 от 3.2.2009 г.

⁽⁴⁾ ОВ С 27/114 от 03.02.2009 г.

⁽⁵⁾ ОВ С 354/16 от 28.12.2010 г.

4.4 Други, напротив, разглеждат концепцията за временната или циркулярната миграция като правилна мярка, така че първоначално да се насърчи достъпът на висококвалифицирани работници в Европа, които след това да могат да приложат получените опит в своята страна на произход. Същевременно, с това Европа ще може, дори в рамките на световната конкуренция, да създаде спрямо конкурентите си еднакви изходни условия за най-добрите кадри.

4.5 Някои конкретни варианти на подхода на „временната миграция“ в миналото вече се провалиха в някои държави-членки. С вярата в краткотрайността на миграцията не бяха предприети инвестиции в мерките за интеграция. Тези пропуски отчасти не са компенсирани и до днес.

4.6 През 2007 г. Европейската комисия публикува важно съобщение относно циркулярната миграция и партньорствата между ЕС и трети държави ⁽⁶⁾, в което се посочват предимствата, но и особеностите на това понятие. ЕИСК обективно допринесе за този дебат чрез становище по собствена инициатива ⁽⁷⁾, в което се признава, че режимът на временно пребиваване също е полезен и че настоящата липса на гъвкавост на законодателството в европейските страни представлява значителна пречка за циркулярната миграция.

4.7 С това естествено е свързан и въпросът за събиране на семейството, който става още по-съществен, ако временната миграция продължи няколко години или доведе до дългосрочна имиграция. В този смисъл събирането на семейството следва да се урежда по начин, подобен на т.н. „Директива за синята карта“ (Директива 2009/50/ЕО).

4.8 И най-накрая, в много от своите становища ЕИСК изтъква важното значение на интеграцията ⁽⁸⁾.

4.9 ЕС и властите в отделните държави трябва да си сътрудничат в насърчаването на интеграционната политика. ЕИСК неотдавна подчерта ⁽⁹⁾, че към общата политика за имиграция спада и интеграцията като взаимен обществен процес на реципрочен приспособяване между имигрантите и приемащото общество, който трябва да бъде подкрепен с добри практики на администрация и управление в Европейския Съюз на национално, а така също и на регионално и местно ниво. В своето становище относно „Интеграцията и социалната програма“ ⁽¹⁰⁾ ЕИСК предлага да се стремим към процес на цялостно спазване (интегриран подход) на въпросите за интеграцията в различните политически, законодателни и финансови инструменти на ЕС, за да се насърчи интеграцията, равнопоставеността и недискриминацията.

4.10 Настоящата проекторектива обаче е в противоречие с този стремеж към интеграция, тъй като, разчитайки на временния характер, могат да не бъдат предприети интеграционни мерки.

4.11 За да се избегне неоялната конкуренция, преместените в рамките на вътрешнокорпоративния трансфер работници трябва да намерят най-малко същите условия на труд, каквито и постоянните работници на корпорацията. Това може да се отнася не само до минималното възнаграждение, но така също трябва да важи и за всички норми на трудовото право на приемащата страна, следователно повсеместно трябва да е в сила цялостното трудово право на приемащата държава-членка.

4.12 По отношение на правата, ЕИСК записва още в становището относно „Зелена книга – Концепция на ЕС за управление на икономическата миграция“ ⁽¹¹⁾ следното: „Изходната точка в този дебат трябва да е забраната за дискриминация. Трудовият мигрант, независимо от продължителността на своето разрешение за пребиваване и за работа, трябва да има в икономическо, трудовоправно и социално отношение същите права, каквито имат останалите работници.“

4.13 В становището си относно Директивата за единното разрешително ⁽¹²⁾ ЕИСК се позова на ролята, която играят социалните партньори за насърчаване на равнопоставеността на работното място в различните области (на ниво предприятие и сектор, в отделната държава-членка и на европейско ниво). Във връзка с това като ключови участници следва да бъдат посочени и европейските работнически съвети – в края на краищата настоящият законодателен проект ще се отнася до голяма степен за големите корпорации с много клонове.

4.14 Особено значение ще има контролът върху спазването на разпоредбите. В становището си относно „Предложение за Директива на Европейския парламент и Съвета за прилагане на санкции срещу работодатели на незаконно пребиваващи граждани на трета държава“ ⁽¹³⁾ ЕИСК констатира, че контролът не би бил лесна задача поради недостатъчния брой персонал на контролните органи, неясните сфери на компетенции на отделните служби, както и на големия брой предприятия, които трябва да бъдат проверявани. Поради това държавите-членки трябва да се погрижат контролните институции да бъдат подобавано оборудвани, за да могат ефективно да изпълняват своите задачи.

4.15 Приложното поле на директивата е определено по неясен и твърде общ начин. По-специално определението за специалисти трябва ясно да се ограничи, за да се възпрепятства възможността фактически всички работници на една корпорация да могат да работят до три години в клона на съответната държава-членка. Трябва да се замислим и над определението за стажанти, така че на практика да могат да се трансферират като стажанти само онези лица, които трябва да бъдат подготвени за съвсем конкретни управленски задачи. При формулирането следва да се вземе предвид предложението на ЕС за ГАТС от 2005 г.

4.16 Следва да се обмисли изключването на някои сектори от приложното поле на директивата, в случай че е отправено таква искане със съгласието на работодателите и на синдикалните организации в съответния сектор.

⁽⁶⁾ COM(2007) 248 окончателен.

⁽⁷⁾ ОВ С 44/91 от 16.2.2008 г.

⁽⁸⁾ Виж следните становища на ЕИСК: ОВ С 125/112 от 27.5.2002 г., ОВ С 80/92 от 30.3.2004 г., ОВ С 318/128 от 23.12.2006 г., ОВ С 347/19 от 18.12.2010 г., ОВ С 354/16 от 28.12.2010 г., Становище на ЕИСК относно „Новите предизвикателства на интеграцията“ (докладчик: г-н Pariza Castañós).

⁽⁹⁾ ОВ С 48/6 от 15.02.2011 г.

⁽¹⁰⁾ ОВ С 347/19 от 18.12.2010 г.

⁽¹¹⁾ ОВ С 286/20 от 17.11.2005 г.

⁽¹²⁾ Виж бел. под линия № 4.

⁽¹³⁾ ОВ С 204/70 от 9.08.2008 г.

4.17 При трансфери, извършвани от една държава-членка в друга, съществуват фактически проблеми по отношение на плащанията на полагащото се възнаграждение. Съмненията, които редовно се изтъкват по отношение на дъмпинг на заплатите във връзка с трансфери от други държави-членки (в приложното поле на директивата за трансфер), се отнасят и до приложното поле на настоящото предложение. Така например, по-специално в становището на Европейския икономически и социален комитет относно командироването на работници⁽¹⁴⁾ се подчертава, че нередностите във връзка с възможностите за контрол могат да доведат до проблеми.

5. Специфични бележки

5.1 Определението за специалист е обръквашо и може да обхване почти всички трудови отношения, тъй като се изискват само „специфични за сектора специални знания“. Това определение („лице, притежавашо необходимите в приемащия клон и специфични за сектора специализирани познания, като под внимание следва да бъде взет и въпросът дали лицето притежава високо ниво на квалификация за извършването на работи или търговски дейности, които изискват по-особени специализирани познания“) е много по-широко от съответното определение в частта, посочваща задълженията на ЕС в Споразумението за ГАТС, тъй като (във версията на немски език) не се изискват никакви необичайни познания. Така всеки специалист може да бъде командирован, с което рязко нараства опасността от натиск върху заплатите.

5.2 Въпреки че вътрешнокорпоративният трансфер в момента се използва основно от големите международни предприятия, за да се избегнат случаи на злоупотреба, трябва да се постави минимално изискване спрямо приемащия клон. Така, във всеки случай, той трябва да има, по-специално, определен брой служители, за да се избегнат злоупотреби, при които вследствие на вътрешнокорпоративен трансфер да възникнат еднолични предприятия – състоящи се от преместения специалист/ръководител.

5.3 Освен това трябва да се гарантира (притежаваните от корпорацията) агенции за временна заетост да не могат да преместват работници в други клонове.

5.4 Предложението за директива предвижда държавите-членки да отхвърлят молба за разрешение на вътрешнокорпоративен трансфер, ако срещу работодателя или клона, съгласно националното им право, има наложени санкции заради недеклариран труд или нелегална заетост. Обхватът на предложението следва да бъде разширен и да обхване случаите на заплащане под равнището на възнаграждението, определено при колективното трудово договаряне. По смисъла на принципа за пропорционалност, работодателите следва да бъдат изключени от кандидатстване само временно, а не постоянно, както е предвидено в предложението. Също така, трябва да може да се прави диференциация в зависимост от тежестта на нарушението.

5.5 Само възможността за връщане в клона в изпращащата държава е също така недостатъчна: по-скоро следва най-малко да се предвиди договорно правоотношение за периода отвъд края на трансфера, за да се гарантира, че работниците не се назначават само за целите на трансфера.

5.6 Проектът предвижда само спазване на националните нормативни актове по отношение на заплатата. В такива чувств-

ителни сфери, като трансфер в рамките на корпорацията, в директивата трябва обаче да се включи обстоятелството, че всички трудовоправни разпоредби (както от правно естество, така и свързани с колективен трудов договор) на приемащата държава са в сила и за преместените в рамките на корпорацията работници и че трансфериращата организация, респ. приемащият клон преди трансфера се задължават да спазват тези разпоредби. От решаващо значение е да се избягват несигурни трудови отношения, както и различия спрямо постоянния персонал.

5.7 Разпоредбата на член 16 води фактически до това, че една държава-членка получава правомощие да дава разрешения за пребиваване и работа и за държавната територия на други държави-членки. Органите на отделните държави-членки нямат обаче правомощия да издават съответните разрешения. ЕС също не може да прехвърля тази компетенция, тъй като самият ЕС не разполага с компетенция да дава разрешения за пребиваване или работа в отделните държави-членки. Освен това за втората държава-членка не е предвидена възможност да провери по някакъв начин разрешението за работа, издадено в първата държава-членка заедно с разрешението за пребиваване. Поради това следва да се поясни, че разрешението може да важи изключително за онази държава-членка, която е издала същото.

5.8 Понастоящем не е изяснено коя система се прилага при по-нататъшен трансфер към втора държава-членка, тъй като в този случай се касае за трансфер от една държава-членка в друга такава. Във всеки случай е необходимо да се предвиди специална процедура за административно сътрудничество между държавите-членки.

5.9 Предложението предвижда въвеждането на опростена процедура. Не е ясно в какво конкретно ще се състоят облекченията за процедурата. Поради това една „бърза процедура“ не трябва да е за сметка на точността на проверката. Във всички случаи следва да се запази гаранцията за това, институциите да могат щателно и без отлагане да проверяват всеки отделен случай, по-специално по отношение на плащането на заплатите.

5.10 Трансфери следва да са възможни за обща продължителност до три години. При такава продължителност на трансферите не можем вече да говорим за необходими от гледна точка на вътрешнокорпоративния трансфер краткосрочни назначения. Трансферираните работници трябва да се включат нормално в предприятието на приемащата държава. Поради това във всеки случай трябва да е валиден целият спектър от трудово и социално право на приемащата държава.

5.11 Трансфери от три години превишават в много сектори обичайната продължителност на трудовите отношения. За трудовата миграция на висококвалифицирани работници беше вече приета Рамкова директива 2009/50/ЕО (Директива „Синя карта на ЕС“).

5.12 Минималните заплати също не могат да възпрепятстват във всички случаи дъмпинг на заплатите. Това е поради факта, че при „по-нататъшен трансфер“ във втора държава-членка проектът предвижда да се прилагат условията, които са меродавни в страната, издаваща разрешението. При следващи трансфери това би довело до ситуация при която вероятно биха били валидни не по-високите минимални заплати на съответната държава, където се полага трудът, а минималните заплати на държавата, издала разрешението. Поради това във всички случаи трябва да стане ясно, че трябва да се плащат съответните минимални

⁽¹⁴⁾ ОВ С 224/95 от 30.8.2008 г.

заплати на държавата, в която фактически се изпълнява трудовата дейност. При това трябва да се гарантират както действието на всички разпоредби на колективните трудови договори, така и принципът на равнопоставеност.

5.13 Обсъдената тук проектодиректива не предвижда никакви възможности за жалби от преместени служители срещу техните работодатели пред съдилища в рамките на Европейския Съюз. Юрисдикцията при работници, преместени от трети държави, например поради изплащания на заплати в размер, установен в приемащата държава, би била по правило в трансфериращата страна, а не в съответната държава-членка.

Това, при преследване на правомерни претенции на вътрешно-корпоративно преместени работници, би довело до недопустими затруднения за жалбоподателя. Достъпът до правосъдие е сред основните принципи на едно демократично общество и следователно трябва да бъде налице в приемащата държава.

5.14 ЕИСК призовава Европейския парламент и Съвета да работят за премахване в по-нататъшния законодателен процес на посочените в предложението за директива слабости, за да се гарантира, че то действително може да даде положителен принос за улесняване на необходимия вътрешнокорпоративен трансфер на ноу-хау в ЕС.

Брюксел, 4 май 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно използването на резервационни данни на пътниците за предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на престъпления, свързани с тероризъм, и на тежки престъпления“

COM(2011) 32 окончателен — 2011/0023 (COD)

(2011/C 218/20)

Главен докладчик: г-н RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO

На 2 март 2011 г. Съветът реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно използването на резервационни данни на пътниците за предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на престъпления, свързани с тероризъм, и на тежки престъпления“

COM(2011) 32 окончателен – 2011/0023(COD)

На 14 март 2011 г. Бюрото на Европейския икономически и социален комитет възложи на специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“ да подготви работата на Комитета по този въпрос.

Предвид неотложното естество на работата на 471-ата си пленарна сесия, проведена на 4 и 5 май 2011 г. (заседание от 5 май 2011 г.), Европейският икономически и социален комитет определи г-н Rodríguez García-Caro за главен докладчик и прие настоящото становище с 80 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 7 гласа „въздържал се“.

1. Заключение

1.1 Европейският икономически и социален комитет приема, с изложените в настоящия документ резерви, предложението за директива и изразява загрижеността си, защото многократно изтъкваната необходимост да се избере между сигурност и свобода или по-конкретно между подобряване на сигурността и ограничаване на свободите на гражданите по отношение на защитата на личните данни, в никакъв случай не бива да противоречи на общите принципи, върху които се изграждат основните права на хората.

1.2 ЕИСК споделя общото становище, изразено от Европейския надзорен орган по защита на данните, Работната група по член 29 за защита на данните, Агенцията на ЕС за основните права и Европейския парламент. Също така считаме, че в предложението не е достатъчно добре обоснована необходимостта да се използват систематично и без разграничение резервационните данни (PNR данни) на всички пътници по международните полети и следователно считаме, че предложената мярка е непропорционална.

1.3 ЕИСК подкрепя по-конкретно забележката на Европейския надзорен орган по защита на данните, съдържаща се в неговото последно становище относно предложението, да не се приема систематично и без разграничение използване на PNR данните, а те да се използват според всеки един отделен случай.

1.4 ЕИСК счита, че централизираният вариант за единно звено за информация за пътниците вместо децентрализиран вариант за звена в държавите-членки, разглеждан в предложението, би бил свързан с по-малко разходи за авиокомпаниите и за самите държави-членки и би позволил по-добър

контрол на личните данни, съдържащи се в PNR данните, тъй като ще се избягва неколкотократно прехвърляне на данните.

2. Представяне на предложението за директива

2.1 Предложението за директива има за цел да регулира предаването от страна на въздушните превозвачи на резервационни данни на пътниците на международни полети до и от държавите-членки, обработването на тези данни, както и обмена на тези данни между държавите-членки. То се стреми да хармонизира разпоредбите на държавите-членки в областта на защита на данните, с цел PNR данните да се използват в борбата с тероризма⁽¹⁾ и тежките престъпления⁽²⁾, в съответствие с техните определения, както са посочени в общностните разпоредби.

2.2 В предложението се определят начините, по които държавите-членки могат да използват резервационните данни, данните, които трябва да се събират, целите, за които могат да се използват, предаването на тези данни между звената за данни на пътниците на държавите-членки и техническите условия за предаване на данните. За целта е избрана децентрализирана система за събиране и обработка на PNR данни във всяка държава-членка.

3. Общи бележки

3.1 Като легитимен представител на организираното гражданско общество, Европейският икономически и социален комитет е отлично поставен, за да изрази неговото мнение. В тази връзка благодари на Съвета за незадължителното сезиране на ЕИСК по това предложение.

⁽¹⁾ ОВ L 164 от 22.06.2002 г., стр. 3.

⁽²⁾ ОВ L 190 от 18.07.2002 г., стр. 1.

3.2 Предложението за директива, представено на ЕИСК за консултация, може да се определи като предварителна хармонизация на законодателствата на държавите-членки в тази област, тъй като повечето от тях нямат специфични разпоредби за използването на PNR данните за целите, посочени в предложението. В този смисъл Комитетът счита, че е подходящо да се установи обща правна рамка, към която да се придържат законодателствата на държавите-членки, така че гаранциите и сигурността на защитата на тези данни да бъдат еднакви за гражданите на цялата територия на Съюза.

3.3 Както се посочва в предложението, става въпрос за разпоредби, които ще разрешат обработка и анализ на широк спектър от данни за милиони граждани, които никога не са извършили и няма да извършат престъпление от посочените в директивата. Следователно ще се използват данни за съвсем нормални хора, за да се откриват профили на опасни престъпници. Комитетът смята, че сме изправени пред необходимост да изберем между сигурността и свободата или по-конкретно между подобряване на сигурността и ограничаване на правата на гражданите по отношение на личните данни.

3.4 Предложението измина дълъг път и това даде възможност на важни фактори в тази област да изготвят много различни квалифицирани становища. От 2007 г. насам, след като Комисията прие предложението за Рамково решение на Съвета относно използването на резервационни данни на пътниците (PNR) за целите на правоприлагането, предшественик на предложението за директива, по това предложение становище изрази Европейският надзорен орган по защита на данните⁽³⁾, който се произнесе и през март тази година относно този нов текст, Работната група по член 29 за защита на данните, която също се произнесе през април тази година⁽⁴⁾, Агенцията на ЕС за основните права и Европейският парламент, който във връзка с предложението от 2007 г. прие съответно резолюция⁽⁵⁾ и който участва в законодателната процедура по приемането на настоящото предложение съгласно предвиденото в Договора за функционирането на Европейския съюз.

3.5 ЕИСК споделя като цяло мнението на всички тези компетентни инстанции. Също така считаме, че в предложението не е достатъчно добре обоснована необходимостта да се използват систематично и без разграничение резервационните данни (PNR данни) на всички пътници по международните полети и следователно считаме, че предложената мярка е непропорционална, още повече че в мотивите и в съдържанието на предложението се признава, че „... няма подробна статистическа информация относно степента, в която тези данни спомагат за предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на тежки престъпления и тероризъм“⁽⁶⁾. Затова ЕИСК подкрепя по-конкретно забележката на Европейския надзорен орган по защита на данните да не се приема систематично и без разграничение използване на PNR данните, а те да се използват според всеки един отделен случай.

3.6 Съгласно гореизложеното и за последователност с вече приетите становища на ЕИСК трябва да припомним и да включим в настоящия документ следната препоръка,

⁽³⁾ ОВ С 110 от 01.05.2008 г.

⁽⁴⁾ Становище 145 от 05.12.2007 г. и становище № 10 от 05.04.2011 г.

⁽⁵⁾ P6_TA(2008)0561

⁽⁶⁾ COM(2011) 32 окончателен, стр. 6.

включена в Становището относно съобщението на Комисията до Европейския парламент и Съвета „Пространство на свобода, сигурност и правосъдие за гражданите“⁽⁷⁾: „*Политиките за сигурност не трябва да нарушават основните ценности (права на човека и обществени свободи), нито демократичните принципи (правова държава), общи за целия ЕС. Свободата на личността не бива да се ограничава от стремежа към колективната сигурност и сигурността на държавата. Някои политически предложения повтарят предишни грешки – жертва е свободата за по-голяма сигурност.*“

3.7 При всяко положение, окончателният текст, който ще се приеме в хода на законодателния процес, трябва да гарантира максимална конфиденциалност и защита на личните данни, съдържащи се в PNR досиетата, като се зачитат принципите, посочени в Рамковото решение 2008/977/ПВР на Съвета относно защитата на личните данни, обработвани в рамките на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси⁽⁸⁾ и Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни⁽⁹⁾. Изключителният характер на тези разпоредби не може по никакъв начин да противоречи на общите принципи, върху които се изграждат основните права на хората.

3.8 Все пак, предвид на това, че предложението за директива препоръчва несъмнено използване по изключение на лични данни, ЕИСК счита, че разпоредбите за по-голяма изключителност, съдържащи се в членове 6 и 7, би трябвало да се ограничат максимално, за да се избегне злоупотребата с тези изключения. Искането за предоставяне на данни извън общоприетите норми, посочени в членове 4 и 5 от предложението, трябва винаги да е мотивирано.

3.9 За да се гарантира, че данните ще бъдат използвани изключително само за целите, посочени в предложението за директива и за да се знае във всеки момент кой има достъп до базата PNR данни или до вече обработените данни, би трябвало в текста на предложението за директива да се включи задължението за създаване на механизъм за проследяване, чрез който да може да си идентифицира агентът или органът, който е имал достъп до данните и каква обработка или манипулация е извършил.

4. Конкретни бележки

4.1 Член 3

В условията на глобализирания свят текстът на съображение (18) от предложението изглежда неясен, освен ако не е свързан с обосновката на избрания вариант в член 3. Избор на децентрализиран модел. ЕИСК счита, че този модел може да увеличи разходите на въздушните превозвачи за предаване на данни към звената във всички държави-членки, в които полетът има междинни кацания. А също и дава възможност личните данни да се обработват и предават в много звена. Изглежда тази система не е много съвместима с критериите за ефикасност и ефективност, към които между другото следва да се стремим.

⁽⁷⁾ Становище на ЕИСК относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета - Пространство на свобода, сигурност и правосъдие за гражданите“, ОВ С 128 от 18.5.2010 г., стр. 80.

⁽⁸⁾ ОВ L 350 от 30.12.2008 г., стр.60.

⁽⁹⁾ ОВ L 281 от 23.11.1995 г., стр.31.

4.2 Член 4, параграф 1

ЕИСК предлага в края на параграф 1 на член 4 да се добави изразът „... и съобщава това на въздушния превозвач, за да престане да ги предава“. Считаме, че ако се установи нередност, незабавно трябва да се дадат инструкции за корекция.

4.3 Член 4, параграф 4 и член 5, параграф 4

ЕИСК счита, че има несъответствие в редакцията на тези два члена. В член 4, параграф 4 се казва, че звеното за данни за пътниците на държава-членка предава обработените данни въз основа на оценка на всеки отделен случай. Но в член 5, параграф 4 се казва, че PNR данните или резултатите от обработката на PNR данни, получени от звеното за данни за пътниците, могат да бъдат обработвани допълнително от компетентните органи. Считаме, че това очевидно противоречие трябва да бъде изчистено или изяснено по подходящ начин, така че да не подлежи на тълкуване.

4.4 Член 6, параграф 1

В съответствие с изложеното в забележката за член 4, параграф 1, ЕИСК счита, че този механизъм за предаване на данни на различни звена за данни на пътниците увеличава административните тежести на въздушните превозвачи докато стремежът е те да бъдат намалявани, и също така увеличава разходите за експлоатация, което може да се отрази на потребителите чрез крайната цена на билета.

4.5 Член 6, параграф 2

От гледна точка на сигурността и защитата на личните данни на гражданите, ЕИСК счита, че предаването „... по всеки друг подходящ начин ...“ в случай на техническа неизправност на електронните средства за предаване, не е най-коректното решение. Настояваме да се посочат по-конкретно средствата, които могат да бъдат използвани за предаване.

4.6 Член 6, параграф 3

Комитетът счита, че ще се подобри ефективността, ако от началото на параграфа бъде заличена думата „могат“, за да не се оставя прилагането на члена на преценката на всяка държава. Текстът може да се редактира както следва: „Държавите-членки позволяват на въздушните превозвачи ...“

4.7 Член 6, параграф 4 и член 7

ЕИСК счита, че текстът на параграф 4 от член 6 и член 7 предполагат поредица от изключения с нарастващ обхват, които анулират предаването на данни въз основа на оценка на всеки отделен случай, предвидено в член 4, параграф 4 и се преминава към почти генерално предаване, в което всички имат право да предават и получават информация от PNR данните. Член 7 е едно изброяване на изключения от правилото.

4.8 Член 8

За да не се стигне до крайното изключение, което е предаването на данни на трети държави, които на свой ред могат да ги предават на други трети държави, би трябвало в този член да се запише, че това предаване може да става след като данните са обработени от звеното за данни на пътниците или от компетентния орган на държавата-членка, която ще ги предава на трета държава и винаги въз основа на оценка на всеки конкретен случай.

4.9 Член 11, параграф 3

ЕИСК предлага в края на параграфа да се добави изразът „... и съобщава това на въздушния превозвач, за да престане да ги предава“ по причините, посочени за член 4, параграф 1.

4.10 Член 11, параграф 4

Механизмът за проследяване, предложен от ЕИСК в параграф 3.9 от настоящото становище би могъл логически да се включи в този член, с цел да се регистрира кой използва данните във всеки един момент.

Брюксел, 5 май 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1234/2007 във връзка с договорните взаимоотношения в сектора на млякото и млечните продукти“

COM(2010) 728 окончателен — 2010/0362 (COD)

(2011/C 218/21)

Докладчик: г-жа Диляна СЛОВОВА

На 22 декември 2010 г. Съветът реши, в съответствие с член 42 и член 43, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1234/2007 във връзка с договорните взаимоотношения в сектора на млякото и млечните продукти“

COM(2010) 728 окончателен — 2010/0362 (COD).

Специализирана секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 6 април 2011 г.

На 471-вата си пленарна сесия, проведена на 4 и 5 май 2011 г. (заседание от 4 май), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 150 гласа „за“, 3 гласа „против“ и 13 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК отбелязва, че кризата в периода 2007–2009 г. оказва огромен натиск върху сектора на млякото и млечните продукти, и по-специално върху производителите.

1.2 ЕИСК отбелязва дисбалансите по веригата, по-специално нарушеното равновесие между търговците на дребно, от една страна, и производителите и преработвателите, от друга, което пречи на по-справедливото разпределение на добавената стойност на продуктите сред млекопроизводителите. ЕИСК препоръчва на Комисията да бъдат взети мерки, за да се гарантира, че прозрачността се прилага еднакво по цялата верига на млякото и млечните продукти (производители, преработватели, дистрибутори, търговци на дребно).

1.3 ЕИСК приветства факта, че Комисията се възползва от препоръките, направени от Експертната група на високо равнище по млякото (HLG), и отговаря своевременно на предизвикателствата, пред които е изправен секторът на млякото и млечните продукти.

1.4 ЕИСК е убеден, че постигането на оптимална ефективност на веригата за доставка на мляко и млечни продукти е в интерес на всички участващи страни и подчертава, че справедливото разпределяне на добавената стойност по веригата, по-конкретно увеличаването на влиянието на производителите при договарянето на цените, ще допринесе за подобряването на цялостната ѝ ефективност, конкурентоспособност и устойчивост.

1.5 ЕИСК счита, че всичките четири елемента (договорни взаимоотношения, влияние на производителите при договарянето на цените, организации на производителите/междубраншови организации и прозрачност) са тясно свързани и взаимнозависими. Затова тези елементи следва да се разглеждат заедно.

1.6 ЕИСК признава, че структурата на производството на мляко и млечни продукти може да варира значително между държавите-членки и следователно приема, че използването на договори следва да остане на доброволна основа. Все пак

държавите-членки следва по принцип да имат правото да въвеждат задължителното използване на договори на своя територия, предвид факта, че доброто функциониране на вътрешния пазар следва да бъде запазено. От огромно значение е да се подчертае, че предложението не е приложимо спрямо кооперациите, и да се насочи вниманието към най-добрите практики, установени в някои държави-членки.

1.7 ЕИСК изразява съгласие, че такива договори следва да включват поне следните четири основни аспекти, които следва да бъдат договаряни свободно между страните: 1) цената/ценовата формула при доставката, 2) количеството, 3) времето на доставка през сезона и 4) срокът на договора.

1.8 ЕИСК насърчава създаването на организации на производителите и междубраншови организации, особено в някои от новите държави-членки, където фрагментираният сектор на млякото и млечните продукти има много ограничено влияние при договарянето на цените. ЕИСК признава добавената стойност, която се създава от организациите в сектора на плодовете и зеленчуците, тъй като те укрепват връзките между различните заинтересовани страни в отделните браншове, подобряват познаването на производството и пазара и повишават тяхната прозрачност; счита, че подобно развитие може да подобри цялостното функциониране на веригата за доставка на мляко и млечни продукти.

1.9 ЕИСК счита, че е необходимо правилата на ЕС относно конкуренцията в сектора на млякото и млечните продукти да се доизяснят и доразвият, за да могат първичните организации на производителите да се възползват от увеличени правомощия за договаряне.

1.10 ЕИСК подчертава, че по-голямата прозрачност може да спомогне за по-доброто функциониране на веригата на млякото и млечните продукти, което ще е от полза за всички заинтересовани страни, и в този контекст приветства препоръките на HLG към Комисията да се гарантира, че тази прозрачност няма да наруши конкуренцията на вътрешния пазар.

1.11 ЕИСК приветства работата на Комисията, като в същото време изтъква факта, че предложението няма да реши всички проблеми в сектора на млякото и млечните продукти.

2. Въведение

2.1 Производството на мляко е от голямо значение за ЕС не само от икономическа гледна точка, имайки предвид оборота и броя работни места в сектора, но и поради ролята му във връзка със земеползването и опазването на околната среда. В много региони, особено планински или в неблагоприятно положение, то е и едно от малкото производства, за чието развитие и поддържане съществува реален шанс.

2.2 Секторът на млякото и млечните продукти има важна роля за качеството на живота в Европа поради приноса му за здравето на потребителите и за тяхното отговорно и здравословно хранене, както и поради икономическото му значение за развитието на селските райони и за екологичната устойчивост.

2.3 В секторите на млекопроизводството и млекопреработката има големи разлики между държавите-членки. Структурите за производство и преработка са много различни в различните държави-членки. В едната крайност преобладава кооперативната организация, при която кооперацията преработва и млякото, а в другата крайност присъстват многобройни индивидуални производители и частни преработватели. Предвид приближаването на 2015 г., дори и в най-добре организираната среда производителите ще трябва да могат да се подготвят по подходящ начин за новата пазарна ситуация, пред която ще бъдат изправени след премахването на квотите. Струва си да се отбележи, че тъй като органите на публичната власт (на равнището на ЕС и на национално равнище) ще се оттеглят от управлението на производството, заинтересованите лица в сектора ще бъдат изправени пред една напълно нова съвкупност от обстоятелства и отговорности. При тези обстоятелства производителите ще трябва да са сигурни, че ще могат да получат справедлива цена на пазара.

3. Контекст

3.1 Предвид трудната пазарна ситуация по отношение на млечните продукти през октомври 2009 г. бе учредена Експертна група на високо равнище по млякото (HLG) с цел да обсъди средно- и дългосрочни правила за сектора на млякото и млечните продукти, да изработи регулаторна рамка и да допринесе за стабилизиране на пазара и на доходите на производителите.

3.2 HLG получи устни и писмени становища от важни заинтересовани групи във веригата за доставка на млечни продукти в Европа, представляващи селскостопанските производители, млекопреработвателите, търговците на млечни продукти, търговците на дребно и потребителите. Освен това HLG получи становища от поканените учени, представители на трети държави, национални органи за защита на конкуренцията и Комисията.

3.3 На 26 март 2010 г. се състоя конференция на заинтересованите страни от сектора на млякото и млечните продукти, която позволи на по-широк кръг от участници във веригата за доставка да изложат мненията си. На 15 юни 2010 г. HLG представи доклада си, който съдържа анализ на положението в сектора на млякото и млечните продукти и редица препоръки.

3.4 HLG намира, че има големи дисбаланси във веригата за доставки (производители, преработватели, дистрибутори, търговци на дребно) и неравномерно разпределение на добавената стойност. Това се дължи на липса на прозрачност, тровавост и проблеми при предаването на измененията на цените по веригата за доставки.

3.5 Докладът и препоръките бяха разгледани от Съвета, а заключенията на председателството бяха приети на срещата от 27 септември 2010 г. В заключенията Комисията се приканва да представи отговора си на първите четири препоръки на HLG (договорните взаимоотношения, влиянието на производителите при договарянето на цените, междубраншовите организации и прозрачността) до края на годината.

3.6 В настоящото предложение на Комисията се разглеждат всичките четири елемента (договорни взаимоотношения, влияние на производителите при договаряне на цените, междубраншови организации и прозрачност), доколкото има нужда от изменение на отнасящите се за тях съществуващи разпоредби.

3.7 Що се отнася до взаимоотношенията между млекопроизводителите и мандрите, концентрацията на равнище предлагане е често много по-ниска от тази на равнище преработка. Това води до дисбаланс във влиянието при договаряне на двете страни. В предложението се предвижда сключването на незадължителни предварителни писмени договори за доставка на сурово мляко от млекопроизводителите на мандрите, които включват основните елементи на цената, графика и количеството на доставката, както и срока на действие на договора. Държавите-членки имат възможност да направят задължително използването на такива договори на своя територия. Поради специфичния си характер кооперациите не се задължават да сключват договори, ако уставите им съдържат подобни разпоредби.

3.8 С цел да се възстанови балансът по отношение на влиянието при договаряне във веригата на доставка, в предложението е предвидено да се позволи на производителите да се договарят колективно чрез свои организации. В него са предвидени подходящи ограничения на количествата, които следва да поставят производителите на равна основа с основните мандри по време на преговорите, като същевременно се запази ефективната конкуренция при доставката на сурово мляко. Предлага се праг от 3,5 % за общото млекопроизводство в ЕС и 33 % за националното производство, с конкретни предпазни мерки за предотвратяване на сериозни вреди за МСП. Такива организации на производителите съответно следва да отговарят на условията за признаване съгласно член 122 от Регламент (ЕО) № 1234/2007. Комисията следва да бъде оправомощена да приема делегирани актове в съответствие с член 290 от ДФЕС по отношение на условията за признаване на асоциации на организации на производителите.

3.9 В предложението се определят и специфични правила на ЕС за междубраншови организации, обединяващи всички елементи на веригата. Тези организации имат потенциала да играят полезна роля в научните изследвания, подобряването на качеството, както и в насърчването и разпространяването на най-добри практики в производството и преработката.

3.10 Предлага се правилата на съществуващите междубраншови организации в сектора на плодовете и зеленчуците да бъдат прилагани и в сектора на млякото и млечните продукти със съответните адаптации.

3.11 Междубраншовите организации биха допринесли за повишаване на знанията и на прозрачността на производството и на пазара, например чрез публикуване на статистически данни за цените, количествата и продължителността на сключените договори за доставка на сурово мляко и чрез предоставянето на анализи на потенциалните пазарни тенденции на регионално или национално равнище.

3.12 В предложението се предвижда на Комисията да бъдат дадени правомощия да приема делегирани актове в съответствие с член 290 от ДФЕС, за да може да допълва или изменя някои несъществени елементи на мерките, изложени в настоящия регламент. Следва да се определят елементите, за които могат да се упражняват посочените правомощия, както и условията, при които се делегират правата.

3.13 За да се гарантира еднаквото прилагане на мерките, изложени в настоящия регламент, във всички държави-членки, Комисията следва да бъде оправомощена да приема актове за изпълнение в съответствие с член 291 от ДФЕС.

4. Общи бележки

4.1 Предложението има за цел да укрепи позициите на млекопроизводителите във веригата за доставка на мляко и млечни продукти и да подготви сектора за по-пазарно ориентирано и устойчиво бъдеще.

4.2 То предвижда сключването на писмени договори между млекопроизводителите и млекопреработвателите, възможността за колективно договаряне на условията на тези договори чрез организации на производителите с цел уравнивяване на силите между млекопроизводителите и големите млекопреработватели в процеса на договаряне, специфични правила на ЕС за междубраншовите организации и мерки за увеличаване на прозрачността на пазара. Предлага се мерките да се прилагат до 2020 г. с два междинни прегледа. Подходящи ограничения на обема на колективното договаряне и други специфични предпазни мерки следва да осигурят постигането на целите за укрепване на влиянието на млекопроизводителите в процеса на договаряне и да защитят конкуренцията и интересите на МСП.

4.3 Всяка държава-членка може да решава как ще подходи към договорните отношения. Всяка държава-членка е свободна, в рамките на собствената си система на договорно право, да решава дали да въведе задължително използване на договори между производителите и преработвателите. Предвид различните предпоставки в отделните държави на ЕС и в интерес на субсидиарността, това решение следва да остане в правомощията на държавите-членки.

4.4 ЕИСК е съгласен с необходимостта да се укрепи влиянието на производителите в процеса на договаряне, но също така изтъква, че следва да се вземат предвид различните обстоятелства и национални характеристики.

4.5 По отношение на срока на делегиране при делегираните актове, ЕИСК счита, че той винаги трябва да бъде с фиксирана продължителност (мандат). Освен това делегирани актове следва да се използват в области, където решенията трябва да се вземат бързо.

4.6 Актове за изпълнение следва да се използват в случаите, в които е желателно държавите-членки да хармонизират своето изпълнение.

4.7 ЕИСК твърдо вярва, че в процеса на подготовка на законодателството на ЕС следва да се правят допитвания до заинтересованите страни. Следователно е важно експертите на държавите-членки да бъдат консултирани с цел по-добро регулиране на нестабилния пазар на млякото и млечните продукти. В тази връзка е много важно да се гарантира, че тази нестабилност няма да причини непоправими вреди на производителите в сектора на млякото и млечните продукти в ЕС. При тези условия е ясно, че ще трябва да се обмисли начин за по-прозрачно и по-справедливо разпределение на добавената стойност между участниците на пазара, и по-конкретно, ще трябва да се вземе предвид необходимостта от увеличаване на влиянието на производителите при договарянето на цените.

4.8 Междубраншови организации съществуват в малко на брой държави-членки и те изпълняват мисията си в съответствие с разпоредбите на ЕС. Ефективността на тяхното действие е ограничена от дисбалансите по веригата на млякото и млечните продукти.

4.9 При все това ЕИСК е наясно, че предложенията на Комисията няма да разрешат всички проблеми, свързани с пазара на млякото, и че те не се отнасят за млечните кооперации, чиято продукция заема около 58 % от млекопроизводството. ЕИСК изразява съжаление, че разглежданите предложения не обхващат нито млечната промишленост, нито големите търговци на дребно, които играят решаваща роля по отношение на баланса на пазара на млякото и млечните продукти и ценообразуването.

4.10 ЕИСК счита, че планираните ограничения могат да се окажат прекалено рестриктивни предвид структурата на сектора на млякото и млечните продукти на национално равнище, особено в по-малките държави-членки. ЕИСК призовава ЕК да позволява в някои изключителни случаи на всички производители, членове на една и съща мандра, да се прегрупират, което да даде възможност да се формират групи производители в зависимост от големината на купувача.

4.11 Като се има предвид, че Комисията планира да се оттегли от управлението на млекопроизводството и да повери отговорността за това на операторите по места, изключително важно за тях е да разполагат с възможно най-пълна и актуална информация относно тенденциите на пазара, който трябва да е прозрачен. ЕИСК следователно смята, че въвеждането на ефективен инструмент за наблюдение на европейско равнище е от съществено значение като предпоставка за осигуряване на известна възможност да се направлява производството.

4.12 И накрая новите обстоятелства налагат необходимостта от запазване на някои управленски способности (като интервенция, частно складиране, възстановявания при износ), които, от една страна, трябва да са ефективни, а от друга – да се прилагат лесно и бързо.

5. Специфични бележки

5.1 ЕИСК признава специалните усилия на Комисията да предложи на Европейския парламент и на Съвета проект за изменение на Регламент (ЕО) № 1234/2007 във връзка с договорните взаимоотношения в сектора на млякото и млечните продукти. ЕИСК счита, че този акт е положителен и навременен за справяне с големите предизвикателства, пред които е изправен този специфичен селскостопански сектор.

5.2 Независимо от това ЕИСК подчертава, че той няма да е в състояние да разреши всички проблеми, с които се сблъсква секторът на млякото и млечните продукти. С цел по-нататъшно подобряване на функционирането на веригата на млякото и млечните продукти, чрез мониторинг следва да се осигури прозрачност по цялата верига (производители, преработватели, дистрибутори, търговци на дребно).

5.3 Условие за наличието на успешно функциониращ сектор на млякото и млечните продукти в ЕС след 2015 г., е да се осигури много ефикасно млекопроизводство от мандри с подходящ от икономическа гледна точка размер и с високо ниво на човешкия капитал. Следователно усилията за реструктуриране трябва да продължат, както в земеделските стопанства, така и в мандрите - от съществено значение е земеделските производители да разполагат с достъп до ефективни, конкурентоспособни и иновативни мандри, способни да се възползват максимално от пазарните възможности. Специално внимание следва да се отдава на регионите в неблагоприятно положение, където мандрите нерядко трябва да се справят с по-неблагоприятни географски условия, което ги поставя в относително по-лошо положение. В този контекст специално внимание трябва да се отдели за осигуряване на прозрачност, ефективност и регионален характер на производството, с което да се гарантира слабо въздействие върху околната среда, информираност на потребителите и качество чрез намаляване на броя на посредниците. Млечната промишленост като цяло следва да се насочи към производството на висококачествени продукти с

висока добавена стойност, които се търсят все повече на вътрешния пазар, и за които има добри възможности за износ.

5.4 ЕИСК счита, че засегнатите държави-членки могат да въведат разпоредби, които да подобрят и стабилизират функционирането на пазара на млечни продукти, предлагани под защитено наименование за произход или защитено географско указание в съответствие с Регламент (ЕО) № 510/2006.

5.5 В сектора на млякото и млечните продукти различията между държавите-членки са по-големи, отколкото в други сектори на селското стопанство в ЕС. Това изисква по-голяма гъвкавост в прилагането на политиките на ЕС. ЕИСК предвижда, че ще е необходимо прилагането на специфични мерки за производителите на млечни продукти и преработвателите с цел да се реструктурира и модернизира секторът на млякото и млечните продукти в държавите-членки.

5.6 ЕИСК призовава Комисията да реагира по-бързо и по-гъвкаво на кризите. През 2011 г. пазарът за мляко и млечни продукти е изключително нестабилен, отразява измененията на климата и е възможно да повтори кризата от 2007–2009 г. Затова ЕИСК предлага Комисията да продължи да наблюдава динамиката на сектора на млякото и млечните продукти, полагайки максимални усилия за предотвратяването на евентуална опустошителна криза в сектора.

Брюксел, 4 май 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно схемите за качество на селскостопанските продукти“

COM(2010) 733 окончателен — 2010/0353 (COD)

(2011/С 218/22)

Докладчик: г-н José M^a ESPUNY MOYANO

На 18 януари 2011 г. Европейският парламент и на 27 януари 2011 г. Европейският съвет решиха, в съответствие с член 43, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно схемите за качество на селскостопанските продукти“

COM(2010)733 окончателен — 2010/0353(COD).

Специализирана секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 6 април 2011 г.

На 471-ата си пленарна сесия, проведена на 4 и 5 май 2011 г. (заседание от 5 май 2011 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 82 гласа „за“, без гласове „против“ и 3 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК подкрепя инициативата на Европейската комисия да обедини в пакета „качество“ всички европейски разпоредби относно качеството на селскостопанските продукти. Това води до по-последователна политика в тази област и допринася, на първо време, за изграждане на по-силен и по-динамичен европейски хранително-вкусов отрасъл. Комитетът подкрепя значението на подобряването на качеството на европейските продукти и тяхната добавена стойност, както и на информацията за потребителите, като се подобряват инструментите и разпоредбите на Съюза в тази област.

1.2 Комитетът оценява положително съществуващите схеми за качество на равнището на Общността (защитено наименование за произход, защитено географско указание и храни с традиционно специфичен характер) и признава, че те са отлични инициативи за популяризиране на европейските продукти. Фактът, че някои продукти се ползват от това сертифициране, според ЕИСК придава действителна стойност на областта, на земеделския стопанин и на производителя им в полза на крайния потребител. Освен това Комитетът споделя мнението на Комисията, че те допринасят за политиката на развитие на селските райони. Все пак Комитетът припомня, че е важно качеството на европейските продукти и европейският производствен модел да бъдат признати не само на вътрешния, но също, и най-вече, на външния пазар, и това качество да бъде насърчено. ЕИСК призовава строго да се следи признаването и пускането на пазара на хранителни продукти на всички равнища ⁽¹⁾.

1.3 ЕИСК изразява задоволство от диференцираното запазване на схемите за качество „защитено наименование за произход“ и

„защитено географско указание“, макар да смята, че предложените определения са по-неясни от съдържащите се в Регламент 510/2006. От друга страна, изразява съжаление, че в новия текст не се прави разграничение между трите етапа на производство (земеделие или животновъдство – преработка – опаковане), а се споменава само „етап на производство“.

1.4 По отношение на изискванията за сертификация на даден продукт като храна с традиционно специфичен характер (ХТСХ) ЕИСК счита, че традицията на определен продукт се свързва не само с неговата история във времето, както се предлага в съобщението, но и с други параметри като специфични характеристики на суровините или начина на производство или преработка, местната култура и други качества и критерии. Освен това ХТСХ непрестанно се развиват, затова ЕИСК не подкрепя идеята броят години да бъде основният критерий за включване на даден продукт в тази категория.

1.5 ЕИСК смята, че ограничаването на обхвата на режима на ХТСХ единствено до регистрациите със запазване на наименование може не само значително да намали броя на регистрациите, но и да премахне инструмент, насърчаващ разнообразието и хората, които са избрали да произвеждат определени храни при зачитане на традициите. Във връзка с това ЕИСК предлага след изтичането на преходния период Комисията да предложи система, даваща възможност да се запазят регистрираните ХТСХ без запазване на наименованието преди влизането в сила на настоящия регламент.

1.6 По отношение на незадължителните термини за качество, ЕИСК отправя искане да може да се преразгледа възможността за включване и признаване на продуктите от планинските райони ⁽²⁾.

⁽¹⁾ ОВ С 18 от 19.1.2011 г., стр. 1-4 Становище относно „Укрепване на европейския модел на хранително-вкусовата промишленост“ и ОВ С 18 от 19.1.2011 г., стр. 5-10 Становище относно „Селскостопанският модел на Общността: качество на производството и информиране на потребителите като елементи на конкурентоспособността“.

⁽²⁾ ОВ С 120 от 16.5.2008 г., стр. 47-48 „Перспективи за развитието на земеделието в области със специфични неблагоприятни природни условия (планински, островни и най-отдалечени региони)“.

1.7 Обхватът на понятието за качество следва в бъдеще да бъде разширен още повече. Потребителят следва да може да различава по-ясно различните видове отглеждане на животните, каквато възможност съществува понастоящем за яйцата. Освен това рекламата на опаковките, която създава определен образ (например изображения на пасящи крави или названия като „Алпийско мляко“) трябва да съответства на съдържанието на продукта. ЕИСК очаква от Комисията съответни конкретни предложения.

1.8 ЕИСК насърчава Комисията да предложи подходящи мерки за проследяване, за да улесни спазването на техническите изисквания, произтичащи от участието в схемите за качество на Съюза.

1.9 Във връзка с предложението на Комисията за допълнителни изисквания към спецификациите за приемане на ЗНП и ЗГУ, както и за незадължителните термини за качество, ЕИСК е съгласен, че правилата трябва да се приемат с делегирани актове.

1.10 Що се отнася до обозначаването на мястото на отглеждане и/или на произход на земеделските и животинските продукти, предвидено в пазарните стандарти, ЕИСК отправя искане да се уточни анализът на разходите и ползите от оценките на въздействието за всеки един случай. От друга страна, задължението за указване на произхода за някои хранителни продукти се разглежда и в предложението за регламент относно информацията за потребителите. В последните документи на тази тема се признава необходимостта от оценка на въздействието за всеки един случай. ЕИСК отправя искане да се продължи работата за определяне и гарантиране на съгласуваност между тези два законодателни пакета, като се избегне евентуално припокриване между тях.

1.11 Що се отнася до насоките за етикетиране на продуктите, които използват в състава си защитените наименования за произход (ЗНП) и защитени географски указания (ЗГУ) и най-добрите практики, приложими спрямо доброволните схеми за сертифициране, ЕИСК подчертава значението на тези инициативи и призовава за насърчаване на осъществяването им.

2. Основно съдържание на съобщението

2.1 Целта на пакета за качество е да се подобри законодателството на Европейския съюз по отношение на качеството на селскостопанските продукти и на функционирането на националните и частните схеми за сертифициране, за да станат те по-опростени, по-прозрачни и по-ясни, по-приспособими към иновациите и по-облекчени за производителите и администрациите.

2.2 През 2009 г. Комисията публикува съобщението си СОМ (2009) 234 относно политиката за качество на селскостопанските продукти, съдържащо следните стратегически насоки:

— подобряване на комуникацията между селскостопанските производители, купувачите и потребителите по отношение на качествата на селскостопанските продукти;

— повишаване на съгласуваността на инструментите на ЕС в областта на политиката за качество на селскостопанските продукти;

— намаляване на сложността с цел да се улеснят земеделските стопани, производителите и потребителите при използването и разбирането на различните схеми и термини от етикетиранията.

2.3 Пакетът за качество включва:

2.3.1 предложение за регламент, с който се опростява управлението на схемите за качество като те се обединяват в един единствен нормативен инструмент. Този регламент осигурява съгласуваност между инструментите и прави схемите по-лесно разбираеми за заинтересованите лица;

2.3.2 предложение за регламент относно пазарните стандарти, с който се увеличава прозрачността и се опростяват приложимите процедури;

2.3.3 насоки, в които се определят най-добри практики относно доброволните схеми за сертифициране на селскостопански продукти и храни;

2.3.4 насоки относно етикетирането на хранителни продукти, в които се използват съставки със защитени наименования за произход (ЗНП) и защитени географски указания (ЗГУ);

2.4 Наименования за произход и географски указания

В предложението се запазва и подсилва схемата за качество на селскостопанските продукти и храни, без да се засягат схемите за географски указания за вината, за ароматизираните вина и за спиртните напитки. Освен това настоящата процедура за регистрация съкращава установените срокове, въвежда се набор от минимални общи правила относно официалния контрол и се запазва обхватът на регламента (продукти, предназначени за консумация от човека и други).

2.5 Храни с традиционно специфичен характер

Схемата за запазване на наименования остава в сила, но се премахва възможността за регистриране на наименования без запазването им. Опростява се схемата за регистрация, критерият за традиционност се удължава на 50 години и схемата се ограничава до готовите ястия и преработените продукти.

2.6 Незадължителни термини за качество

Предлага се тези термини да се включат в регламента, за да се подчертаят качествата, които добавят стойност на продукта и да се подкрепят някои специфични пазарни стандарти (домашни птици със свободен начин на отглеждане, мед с цветен произход, маслиново масло първо студено пресоване), като се адаптират към законодателната рамка на Договора за функционирането на Европейския съюз.

2.7 Пазарни стандарти

В предложението се предвижда като общо правило Комисията да приема пазарните стандарти с делегирани актове. Във всички сектори се посочва правно основание, което ще задължи на етикета да се указва мястото на производство съгласно спецификата на всеки сектор. Отделните случаи ще бъдат разгледани, като се започне от млечния сектор.

2.8 Принцип на субсидиарност

Този принцип се въвежда, за да се гарантира, че наименованията и термините, които придават добавена стойност на схемите, ще се ползват от едно и също равнище на защита във всички държави-членки на ЕС и няма да се подвеждат потребителите или да се затруднява търговията в рамките на ЕС. Ефикасното и ефективно определяне на съответните права ще се на равнище ЕС. И обратното, обработката и анализът на заявките ще се извършват на национално равнище, защото именно на това равнище могат да бъдат осъществявани най-ефективно и най-ефикасно.

2.9 Принцип на пропорционалност

С цел да се осигури доверие в схемите за качество и ефективното спазване на спецификациите, производителите трябва да поемат задълженията и да се ангажират с качеството на схемите, като същевременно следва да имат право на участие в схеми по техен избор. Тези условия за участие и контрол са пропорционални на гаранцията за съответствие на качеството.

3. Общи бележки

3.1 Пакетът за качество установява за първи път обща политика за схемите на Общността и термините за качество, създаващи добавена стойност на селскостопанските продукти, а също и за пазарните стандарти. Включени са също две насоки за доброволните схеми за сертифициране и за етикетирание на храните, в чийто състав влизат продукти, регистрирани като ЗНП и ЗГУ. ЕИСК приветства усилията на Комисията през последните три години за създаване на амбициозна единна система въз основа на множеството съществуващи законодателни разпоредби, които са установявани поотделно за всеки сектор.

3.2 Комисията твърди, че силата на европейската хранително-вкусова промишленост е в многообразието ѝ, в уменията на производителите, в земята и районите на производство. ЕИСК приема с удовлетворение този аргумент. Комитетът подкрепя също идеята, че общностните схеми за качество насърчават диверсификацията на производството, защитават продуктите от злоупотреби и фалшификации и помагат на потребителите да научат качествата и характеристиките на продуктите. ЕИСК е съгласен, че различните схеми за качество са отлични инициативи за популяризиране на европейските продукти. Все пак Комитетът припомня, че е важно качествата на тези продукти да бъдат признати на международно равнище. За запазването и развитието на европейското селско стопанство и хранително-вкусова промишленост не е достатъчно само да се повиши информираността относно европейското качество на вътрешния пазар, но е необходимо то да бъде насърчено и на външните пазари. Във връзка с това ЕИСК подчертава значението на запазването на европейския модел на производство и необходимостта от равни условия за пускането на пазара на продуктите на ЕС и тези, произхождащи от трети страни, по отношение на критериите за качество, здраве, околна среда и хуманно отношение към животните, както призна Председателството на Съвета в заключенията си относно Съобщението на Европейската комисия „Общата селскостопанска политика през 2020 г.“

3.3 Схемите за качество на селскостопанските продукти придават добавена стойност на района, в който се произвеждат

и така спомагат за запазването на многообразието и повишаването на конкурентоспособността на селското стопанство и преработката на продуктите. По този начин насърчават постигането на целите на политиките за развитие на селските райони, включени в съобщението на Комисията относно „Общата селскостопанска политика през 2020 г.“ (COM(2010) 672). ЕИСК приветства съгласуваността между тези две политики и призовава регламентът относно схемите за качество на селскостопанските продукти също да бъде съгласуван с приоритетите на други политики като стратегията „Европа 2020“ (създаване на стойност, насърчаване на иновацията, подобряване на конкурентоспособността на производството, опазване на околната среда, ефективно използване на ресурсите и др.). Също така призовава регламентът да бъде съобразен с предизвикателствата на единния пазар (силен, устойчив и справедлив растеж на предприятията и по-добро функциониране на вътрешния пазар) и с целите на политиките за защита и информиране на потребителите, конкуренцията и вътрешния пазар.

3.4 По отношение на Насоките за етикетирание на храните, в чийто състав влизат продукти, регистрирани като ЗНП и ЗГУ (ОВ 2010/С 341/03), ЕИСК подчертава значението на тази инициатива и призовава да се насърчи нейното прилагане.

3.5 Комитетът приветства и предложението на Комисията за Насоки за най-добри практики на ЕС за схемите за доброволно сертифициране на селскостопански продукти и храни (ОВ 2010/С 341/04). През последните години нарасна продажбата на селскостопански продукти с нерегламентирани етикети, което доведе до въвеждане на етични, социални и екологични изисквания. Освен това, както отбелязва Комисията, има нужда от повече надеждност, прозрачност и яснота в договорите, свързани с веригата на доставки. Комитетът отправи искане към Комисията да изготви тези насоки⁽³⁾, затова настоява всички организации, които понастоящем използват схеми за сертифициране на селскостопански продукти, да преразгледат процедурите си с цел постигане на висока степен на съответствие с насоките за най-добри практики.

4. Специфични бележки

4.1 *Защитени наименования за произход (ЗНП) и защитени географски указания (ЗГУ)*

4.1.1 ЕИСК отбелязва със задоволство, че са запазени и двете схеми за качество, но все пак съжالياва, че в новото предложение за определение не се запазва споменаването на трите етапа на производство (земеделие/животновъдство – преработка – опаковане).

4.1.2 ЕИСК признава приноса на тези селскостопански продукти за запазването на традиционните производствени методи, както и за опазването на околната среда, което носи ползи не само на производителите и преработвателите, но и на потребителите. Освен това признаването на тези схеми за качество подпомага развитието на селскостопанския район, като задържа населението там, подобрява условията и качеството на живот, укрепва и развива възможностите за заетост и предприемаческа дейност, като успоредно с това насърчава ползотворното използване на природните ресурси.

⁽³⁾ ОВ С 28 от 3.2.2006 г., стр. 72-81, становище относно „Етична търговия и гаранционни схеми за потребителите“.

4.1.3 За да могат да използват ЗНП или ЗГУ, производителите трябва да спазват определени спецификации. Съгласно предложението и за да се гарантира, че тези спецификации оставят съответната информация в сбита форма, Комисията може с помощта на делегирани актове да определя допълнителни правила. По отношение на защитените географски указания ЕИСК е на мнение, че когато мястото на производство на използвания земеделски продукт е различно от мястото на преработения продукт, това трябва да бъде отбелязано на етикета.

4.1.4 ЕИСК подкрепя и одобрява предложението държавите-членки да са тези, които приемат административни или правни разпоредби за предотвратяване или недопускане на незаконно използване на ЗНП или ЗГУ, също и по молба на сдружение от производители.

4.2 Храни с традиционно специфичен характер

4.2.1 ЕИСК оценява положително запазването на ХТСХ като схема за качество на някои продукти, тъй като те са единствената форма за признаване на традиционни продукти, произхождащи от дадена държава-членка.

4.2.2 По отношение на изискванията за сертификация на даден продукт като храна с традиционно специфичен характер ЕИСК счита, че ограничаването на обхвата на режима на ХТСХ единствено до регистрациите със запазване на наименование може не само значително да намали броя на регистрациите, но и да премахне инструмент, насърчаваш разнообразието и хората, които са избрали да произвеждат определени храни при зачитане на традициите. Във връзка с това ЕИСК предлага след изтичането на преходния период Комисията да предложи система, даваща възможност да се запазят регистрираните ХТСХ без запазване на наименованието преди влизането в сила на настоящия регламент. От друга страна, традицията на даден продукт се свързва не само с неговата история във времето, както се предлага в съобщението, но и с други параметри като специфични характеристики на суровините или начина на производство или преработка, местната култура и други качества и критерии. Затова Комитетът предлага броят години да не бъде единственият критерий за определяне на даден продукт като ХТСХ.

4.3 Указания и символи на схемите за качество и роля на производителите

4.3.1 В предложението за регламент се предвижда групите на производителите да бъдат оправомощени да допринасят за гарантиране на качеството на техните продукти на пазара, да осъществяват дейности за информация и популяризиране, да гарантират съответствието на продуктите със спецификациите и да приемат мерки за подобряване на функционирането на схемите. ЕИСК подкрепя и приветства това подобрение в системата, с което се засилва и изяснява ролята на тези групи и подкрепя по-активно участие на групите както по отношение на управлението на предлагането на пазара, така и що се отнася

до използването на продукти, в чийто състав влизат ЗНП и ЗГУ. Все пак призовава тези правомощия да не засягат специфичните разпоредби, въведени с Регламент (ЕО) № 1234/2007 за организациите на производители и междупрофесионалните организации. От друга страна, ЕИСК изразява задоволство от това, че операторите, които приготвят, складираат или продават ЗНП, ЗГУ или ХТСХ, ще подлежат на официален контрол.

4.4 Допълнителни бележки относно по-широкообхватна политика на качество

4.4.1 ЕИСК е на мнение, че в бъдеще относно „качеството“ следва да се дават по конкретни данни, например за условията на отглеждане на животните (свободен начин на отглеждане, хранене със слама и др.). Изглежда целесъобразно да се прави съответна диференциация, за да може потребителят да разграничава по-добре различните видове производство; това изглежда необходимо и за разграничаване на индустриалното производство от традиционното земеделско производство. Тук трябва да се спомене като положителен пример въведената междуременно маркировка на яйцата. Комисията се приканва да изготви предложения и за други сектори на животновъдството.

4.4.2 Наред с това понастоящем все още е възможно върху опаковките да се поставя информация, която внушава у потребителя представа за определен вид качество, без то в действителност да се съдържа в продукта. Така например на опаковките за мляко се изобразяват пасящи крави, без да има гаранция, че млякото е от крави на свободно отглеждане, или пък на пазара се пуска „Алпийско мляко“, въпреки че млякото не произхожда от региона на Алпите, а например от Унгария. Същото се отнася за „Шварцвалдската шунка“, като в региона на Шварцвалд се извършва единствено опушването на месото, но не и неговото производство. ЕИСК счита това за заблуда – тук става дума за подвеждащо представяне на несъществуващо качество, като по този начин се заблуждават потребителите. Комитетът не открива в предложенията на Комисията ясно посочване на начина, по който може да бъде прекратена подобна практика.

4.5 Процедура за подаване на заявки и регистрация

4.5.1 Комисията представя някои предложения с цел съкращаване на процедурата по регистрация и ЕИСК е съгласен, че те могат да доведат до някои подобрения. Все пак във връзка с премахването на месечното публикуване на заявките, ЕИСК отправя искане да се обмисли запазването на това месечно публикуване с цел да се улесни мониторинга, още повече че се предлага срокът за подаване на възражение да бъде съкратен на два месеца.

4.5.2 От друга страна, по отношение на гаранцията, че родовете наименования не могат да бъдат регистрирани като ЗНП или ЗГУ, ЕИСК счита, че предложението следва да бъде подкрепено от подходяща оценка на национално и общностно равнище.

Брюксел, 5 май 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1234/2007 на Съвета по отношение на пазарните стандарти“

COM(2010) 738 окончателен — 2010/0354 (COD)

(2011/C 218/23)

Докладчик: **Antonio POLICA**

На 27 януари 2011 г. Европейският парламент и съответно на 18 януари 2011 г. Съветът решиха, в съответствие с член 43, параграф 2 от дял II и с член 118, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1234/2007 на Съвета по отношение на пазарните стандарти“

COM(2010) 738 окончателен — 2010/0354(COD).

Специализирана секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 6 април 2011 г.

На 471-ата си пленарна сесия, проведена на 4 и 5 май 2011 г. (заседание от 4 май), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 152 гласа „за“, 5 гласа „против“ и 10 гласа „въздържал се“.

1. Обобщение на бележките и препоръките на Комитета

1.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) оценява положително предложението на Комисията, насочено към въвеждане на последователна политика за качество на селскостопанските продукти и оказване на съдействие на земеделските производители да представят по-добре качествата, характеристиките и специфичните особености на техните селскостопанските продукти и към осигуряване на подходяща информация на потребителите. Освен това Комитетът е убеден, че пакетът за качеството може да допринесе за увеличаване на възможностите за заетост и предприемачество в селските райони, като противодейства на тяхното обезлюдяване, допринася за запазването на културните особености, за подобряването на отношенията между човека и околната среда и за по-правилно управление на природните ресурси;

1.2 Комитетът приветства подобряването на системите за храни със специфичен характер (наименования за произход, защитени географски указания, храни с традиционно специфичен характер), така че да се опростят и рационализират изискванията към тях, като се укрепят моделът на тези системи. Комитетът изразява желание също така, за засилване на защитата срещу нелоялни търговски практики и счита, че всеобщото прилагане на пазарните стандарти може да допринесе за това подобряване.

1.3 Както беше показано и в предходни становища⁽¹⁾, ЕИСК смята, че проследяемостта, разбираема като възможност за проследяване на продукта по веригата от производството до продажбата му, е важен инструмент, който може да даде възможност за ефикасно прилагане на всички указания, които ще бъдат приети веднага след като се въведат специфичните

пазарни стандарти. Не са достатъчни само означенията, фигуриращи върху етикета, а трябва да бъде гарантирана и възможността те да бъдат обективно и ефикасно контролирани.

1.4 Наред с гарантирането на достоверността на данните посредством ефикасни инструменти за проследяемост, трябва да се повиши и тяхната ефикасност, като на етикета са дава ясна, пълна и разбираема информация, като се намира правилния баланс между правото на потребителите на пълна информираност и четивността, която зависи от размера на печатните знаци, като по този начин се избягва прекалено сложният и технически характер на текста, както и от неговата прекомерна дължина - фактори, които биха могли да объркат потребителя или да го откажат от четене.

1.5 За да се гарантира целесъобразността и ефективността на проверките, се препоръчва фактурите и по принцип цялата документация, придружаваща продуктите, да съдържат основни сведения, предвидени от пазарните стандарти за конкретния сектор или продукт. Особено внимание трябва да се обърне на внесените в ЕС продукти от трети страни, за да се противодейства на нелоялните търговски практики и да се възпре тяхното разпространение⁽²⁾.

1.6 Мрежата от контролни пунктове, необходими за проверка на съответствието на продуктите с установените или бъдещите разпоредби и за прилагане на подходящи административни санкции, в случай на нарушаване на пазарните стандарти, следва да бъде съпроводена с усилия и инициативи за повишаване на отговорността на участниците от сектора и за засилване и все по-широко разпространение на културата на спазване на правилата.

⁽¹⁾ ОВ С 18, 19.1.2011 г., стр. 5-10 „Селскостопанският модел на Общността: качество на производството и информирани на потребителите като елементи на конкурентоспособността“.

⁽²⁾ ОВ С 100, 30.4.2009 г., стр.60-64 „Безопасност на хранителни и селскостопански продукти при внос“.

1.7 Комитетът разбира, че предвиденото използване на делегираните актове като инструмент за регламентиране на материята, свързана с пазарните стандарти, съответства на въведения с Договора от Лисабон подход за нормативното опростяване, на предвиденото в член 290 от ДФЕС и на подхода, възприет досега от Комисията, който Комитетът прилагаше в аналогични ситуации⁽³⁾. Въпреки това се препоръчва този инструмент да се използва внимателно, тъй като при липса на необходимата избирателност и специфика би могло да се наруши функционирането на сектори, които вече са регламентирани с точни пазарни стандарти, в частност стандарта за „пресните плодове и зеленчуци“⁽⁴⁾.

1.8 По отношение на данните, които задължително трябва да фигурират на етикета, без съмнение, положително явление е въвеждането на правна основа, която да налага във всички сектори задължението да се посочва „мястото на производство“⁽⁵⁾, като се отговаря на очакванията за прозрачност и информиране на потребителите и по този начин се избягват други потенциално заблуждаващи позовавания. В замяна на това предвиждането на „подходящо географско равнище“, което да се определя за всеки отделен случай, не изглежда много последователно. Би било за предпочитане по-скоро, в съответствие с пожеланията, които Комитетът вече е изразявал в миналото⁽⁶⁾, на етикета да се посочва „мястото на производство“, разбирано като място на отглеждане или страната на произход на непреработения селскостопански продукт или продукта, използван за производство на дадена храна.

1.9 Парламентът и Съветът ясно изразиха воля за регламентиране и предоставяне на законодателна защита на основните за европейските граждани хранителни продукти: ЕС вече направи много за постигането на тази цел и разполага с най-широки технически/правни правомощия, за да може да направи още повече. По-специално, Комитетът е против автоматичното приспособяване на подходящи пазарни стандарти, възприети от други международни организации⁽⁷⁾ без извършване на предварителен анализ и оценка, насочени към определяне на тяхната ефикасност и връзка с новата нормативна рамка.

1.10 Комитетът одобрява принципа на пропорционалност, включен в рамките на правните принципи на предложението, но изразява безпокойство, че неговото прилагане в контекста на незадължителни указания за качество може да доведе до по-малко ограничаващи проверки и до понижаване на равнището на спазване на стандартите. Целта, към която следва да се стремим, би трябвало да бъде опростяване и намаляване на бюрокрацията при същевременно запазване на подходяща система от проверки с цел защита на потребителите.

1.11 Мерките, които се съдържат в предложението, биха били по-ефикасни, ако се популяризираха широко сред потребителите - пряко или посредством техните професионални сдружения. В действителност медиите се използват широко за стимулиране на продажбите, но недостатъчно за по-добро информиране на гражданите на ЕС относно стандартите, които ги защитават, и за постигането на по-информиран избор в момента на покупката.

⁽³⁾ ОВ С 107, 6.4.2011 г., стр.30-32 „Подпомагане на развитието на селските райони от ЕЗФРСР - Режим за пряко подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика (ОСП)“.

⁽⁴⁾ Регламент (ЕО) № 1580/07 така както е изменен от Регламент (ЕО) № 1221/08 на Комисията.

⁽⁵⁾ СОМ(2010) 738 окончателен. — член 112 д, параграф 3 в).

⁽⁶⁾ ОВ С 77, 31.3.2009 г., стр. 81 параграф 1.3 и ОВ С 354, 28.12.2010, стр. 35 параграф 5.5.18.

⁽⁷⁾ СОМ(2010) 738 окончателен. — член 112 б), параграф 3 и приложение XII б).

2. Въведение – документът на Комисията

2.1 С пакета за качеството се цели подобряване на разпоредбите на Европейския съюз относно качеството на селскостопанските продукти и функционирането на националните и частните системи за сертифициране с цел те да станат по-прости, прозрачни и лесни за разбиране, по-добре да се приспособяват към иновациите и да са по-малко обременяващи за производителите и администрациите.

2.1.1 Пакетът за качеството е изготвен в съответствие с другите политики на ЕС. В неотдавнашното съобщение на Комисията относно ОСП след 2013 г. на практика беше посочена необходимостта от запазване на многообразието от селскостопански дейности в селските райони и от засилване на конкурентоспособността. Също и при очертаването на приоритетите в съобщението „Европа 2020 – стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“ като стратегическа цел се определя подобряването на конкурентоспособността на икономиката, като се има предвид, че качеството е една от силните страни на конкурентоспособността на европейското земеделие.

2.2 През 2009 г. Комисията публикува съобщението си относно политиката за качество на селскостопанските продукти (СОМ (2009) 234 окончателен), което съдържа следните стратегически насоки:

— подобряване на комуникацията между производители, купувачи и потребители по отношение на качествата на селскостопанските продукти;

— подобряване на съгласуваността на инструментите на ЕС в областта на политиката за качество на селскостопанските продукти;

— намаляване на равнището на сложност с цел да се улеснят земеделските производители, производителите и потребителите при използването и разбирането на различните схеми и термини, използвани при етикетирването.

2.3 Пакетът за качество включва:

2.3.1 предложение за регламент, с който се опростява управлението на схемите за качество, като те се обединяват в един единствен нормативен инструмент. Този регламент осигурява съгласуваност между инструментите и прави схемите по-лесно разбираеми за заинтересованите лица;

2.3.2 предложение за регламент относно пазарните стандарти, с който да се увеличи прозрачността и да се опростят приложимите процедури;

2.3.3 насоки, в които се определят най-добри практики за разработването и действието на схемите за сертифициране на селскостопански продукти и храни;

2.3.4 насоки относно етикетирването на храни, в които се използват съставки със защитени наименования за произход (ЗНП) и защитени географски указания (ЗГУ).

2.4 Наименования за произход и географски указания:

Предложението запазва и укрепва схемата за качество на селскостопанските продукти и храни, с изключение на схемите за географски указания за вината, за ароматизираните вина и за спиртните напитки. Освен това настоящият процес на регистрация съкращава установените срокове, въвеждат се минимални общи правила относно официалния контрол и се запазва обхвата на регламента (продукти, предназначени за консумация от човека и други).

2.5 Храни с традиционно специфичен характер:

Запазва се схемата за запазване на наименования, но се премахва възможността за регистриране на наименования без запазването им. Опростява се схемата за регистрация, удължава се критерият за традиционност до 50 години и схемата се ограничава до готовите ястия и преработените продукти.

2.6 Незадължителни указания за качество:

Предлага се незадължителните указания за качество да се включат в регламента, за да се подчертаят качествата, които добавят стойност на продукта, и да се подкрепят някои специфични пазарни стандарти (домашни птици със свободен начин на отглеждане, мед с цветен произход, зехтин първо студено пресоване), като се адаптират към законодателната рамка на Договора за функционирането на Европейския съюз.

2.7 Пазарни стандарти:

В предложението се предвижда като общо правило Комисията да приема пазарните стандарти с делегирани актове. Във всички сектори се посочва правно основание, което ще задължи да се указва на етикета мястото на производство на подходящо географско равнище съгласно спецификата на всеки сектор. Ще се анализират всички сектори, като се започне от млечния сектор.

2.8 В предложението се предвижда надзорът на всички системи да бъде възложен на компетентните национални органи: надзорът на контролните дейности на държавите-членки освен това трябва да бъде упражняван на възможно най-високо равнище или на равнище ЕС, за да се гарантира доверие в законодателството по отношение на системите, приложими към храните в целия Европейски съюз, в съответствие с принципите, определени в горепосочения регламент.

3. Общи бележки

3.1 Предложението на Комисията да представи на производителите необходимите средства за информиране на купувачите и потребителите относно характеристиките и спецификите на производство на продуктите, като ги защитава от нелоялни търговски практики, е важна стъпка в една поредица от решения относно качеството.

3.2 Проследяемостта е важен инструмент за проследяване на продукт в сектора, който наред с представените на етикета данни допринася за това на потребителя да бъде представена ясна, пълна и разбираема информация относно пуснатия на пазара продукт. Следователно инструментът проследяемост ще бъде

съвкупността от сертификации, регистрации и търговската документация, удостоверяваща процесите и трансферите, които се съхраняват от всички участници в сектора и могат да бъдат представени при поискване от контролните органи.

3.3 В предложението се предвижда държавите-членки да извършват проверки въз основа на оценка на риска, за да се проверява дали продуктите са в съответствие с настоящите и бъдещите правила и за да се установят и прилагат подходящи административни санкции. Комитетът препоръчва да се насърчи запазването на мрежа от пунктове за ефикасен контрол, като се увеличат и прилагат правомощията на съответните национални органи за контрол, които вече следят за спазване на правилата по отношение на пускането на пазара в секторите, в които това е предвидено.

3.4 Успоредно с контролните дейности чрез система за проверки, включително посредством анализи, се препоръчват мерки и инициативи за повишаване на отговорността на участниците от сектора и укрепване и разпространяване на културата на спазване на правилата.

3.5 По отношение на „мястото на производство“, което задължително трябва да се посочва на етикета, предложението е твърде общо, тъй като предвижда „подходящо географско равнище“, което да се определя за всеки отделен случай. На практика запазването на този параметър би направило възможно граничния случай на етикета на един хранителен продукт да се посочи само най-общо „произведено в ЕС“: това би изключило произход от трета страна, но със сигурност не би съответствало на похвалното усилие за информация и прозрачност в полза на потребителите, чиито носители са създаваните пазарни стандарти.

3.6 Повсеместното използване на делегирани актове, поискано от Комисията в предложението за изменение и интегриране на съществуващите и бъдещите пазарни стандарти, засега не дава възможност за достатъчно задълбочена оценка на регламентирането като цяло. Разбира се, положително е, че с точност е определено общото съдържание на бъдещите пазарни стандарти, като досега е установена рамка от данни, информация и изчерпателни означения за всички процеси, манипулации и транспортни операции, свързани с даден продукт, предназначен за продажба. Все пак въпреки определено положителната оценка на тяхната приложимост, потвърдена от извършените оценки на въздействието, все още не е възможно тя да се сравни с оценката на реалното им приложение и най-вече на тяхната ефективност, както по категория, така и по продукт. Тази оценка ще може да бъде извършена само след като стандартите бъдат конкретно приложени.

3.7 Предложенията, включени в пакета за качеството, са част от един единствен цялостен проект за качеството. Това означава, че различните инструменти трябва да бъдат разглеждани като допълващи се взаимно и да функционират в пълна синергия. Ще бъде необходимо обаче да се следи нито една промяна, внесена в който и да било от тези инструменти, да не води до отрицателни или нежелани последици за другите.

4. Специфични бележки

4.1 По отношение на постигането на целта на политиката за качество, разпоредбите на член 112 б), параграф 3) изглеждат непоследователни: в него е предвидено, че ако даден продукт е предназначен за пускане на пазара в съответствие с действащите стандарти, приети от една от международните организации, изброени в Приложение XII б), той априори съответства на общия пазарен стандарт. Комитетът възразява срещу тази разпоредба, която не предвижда никакво ефективно разглеждане на това дали той е съобразен по същество с общите и специфичните пазарни стандарти, които се считат за основни с оглед на защитата на европейските граждани и конкуренцията.

4.2 Дерогациите, предвидени в член 112 к), като че ли не са придружени от достатъчни обяснения относно основанията, с които националните органи могат да приложат дерогация или да оставят в сила национални разпоредби, особено по отношение на мазнините за мазане и енологичните практики. Ако обаче изтъкнатото съображение е легитимиране на съществуващата практика с цел да се попречи на разпространяването на други последващи схеми, в дерогация от новите пазарни стандарти, Комитетът е съгласен с този избор, но изисква в текста на

предложението да фигурира обяснение, за да има яснота и за да се потвърди това тълкуване.

4.3 В предложението на Парламента и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1234/2007 е вмъкната разпоредба, която позволява на Комисията да приеме, използвайки нормативния инструмент на делегираните актове, специфични пазарни стандарти за всички споменати в Приложение I на предложението продукти, с изключение на етиловия алкохол от селскостопански произход. Препоръчва се обаче този инструмент да бъде използван много внимателно, тъй като поради липса на необходимата специфика, би могъл да доведе до нарушения във функционирането на секторите, които са обект на точните пазарни стандарти, начело със сектора на „пресните плодове и зеленчуци“.

4.4 И накрая следва да се отбележи, че предвид сложността на отмяната и заместванията, внесени в първоначалния Регламент (ЕО) № 1234/2007, те са особено добре уточнени, като по този начин се улеснява четенето и разбирането от страна на крайните ползватели, на първо място производителите и потребителите, и се подпомага правилното му и унифицирано прилагане.

Брюксел, 4 май 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 834/2007 относно биологичното производство и етикетирването на биологични продукти“

COM(2010) 759 окончателен — 2010/0364 (COD)

(2011/C 218/24)

Докладчик: **Richard ADAMS**

На 27 януари 2011 г. Съветът и на 18 януари 2011 г. Европейският парламент решиха, в съответствие с член 43 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 834/2007 относно биологичното производство и етикетирването на биологични продукти

COM(2010) 759 окончателен — 2010/0364 (COD).

Специализирана секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 6 април 2011 г.

На 471-вата си пленарна сесия, проведена на 4 и 5 май 2011 г. (заседание от 4 май 2011 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 156 гласа „за“, 6 гласа „против“ и 10 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК приветства факта, че Комисията използва настоящото преразглеждане на тези засегнати от Лисабонския договор разпоредби, за да добави някои мерки за опростяване. Тези елементи на опростяване обаче се отнасят главно до администрирането, при положение че все още има нужда от цялостно опростяване на разпоредбите за земеделските стопани и производителите, занимаващи се с биологично земеделие.

1.2 Комитетът отбелязва, че е представил подробни коментари за последиците от привеждането в съответствие на делегираните и изпълнителните правомощия на Комисията в неотдавнашното си становище CESE 357/2011 относно „Подпомагане на развитието на селските райони от ЕЗФРСР“ и че в настоящото предложение подкрепя изложения от Комисията подход към тези правомощия.

1.3 Комитетът счита, че следва да се запази ролята на групите, които съветват Комисията относно изпълнителните актове, и в частност възможността за участие с мнение на неправителствените организации и заинтересованите страни.

1.4 Комитетът предлага когато се обозначават биологични продукти с произход извън ЕС, новото биологично лого на ЕС да се отличава с различен цвят.

2. Контекст на становището

2.1 В настоящото становище се разглежда COM(2010) 759 – Предложение за Регламент за изменение на Регламент (ЕО) № 834/2007 на Съвета относно биологичното производство и етикетирването на биологични продукти. Целта на регламента е изпълнителните правомощия, предоставени на Комисията с Регламент (ЕО) № 834/2007 на Съвета под същото име, да се

приведат в съответствие с разграничаването между делегирани и изпълнителни правомощия на Комисията, въведено с членове 290 и 291 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

2.2 В членове 290 и 291 от ДФЕС се предвижда да се измени процедурата за вземане на решения между Европейската комисия, Съвета и Европейския парламент по отношение на условията за прилагане на законодателни текстове на ЕС.

2.3 По-голямата част от регламента се отнася до незначителни изменения в предишния регламент относно етикетирването на биологични продукти; по-конкретно в текста се вмъкват седем нови члена (38а-ж). Тези членове формулират „специфични определения, свързани с обхвата“ в рамките на делегираните правомощия.

2.4 Конкретните обхванати елементи са разпоредбите за производството, като изискванията към операторите и разрешаването на продукти и вещества, биологичното лого на ЕС, както и въпроси, свързани със системите за контрол, напр. одит на надзорните и контролните органи.

3. Специфични бележки

3.1 Въпреки че регламентът е с ограничен обхват и като цяло е с технически характер, е необходимо кратко обяснение, за да може да се разбере сегашното положение на биологичното производство като компонент на ОСП. Концепцията за „биологично“ земеделие се оформи едва когато съвременните земеделски методи започнаха да изместват масово традиционните системи. Днес под това понятие се разбира форма на селско стопанство, при която се използват основно сеитбооборот, зелен тор, компост и биологичен контрол на вредителите, за да се съхрани продуктивността на почвата и да се контролират

вредителите. При него е или забранено, или строго ограничено използването на изкуствени торове, пестициди (които включват хербициди, инсектициди и фунгициди), регулатори на растежа на растенията като хормони, антибиотици за животни, хранителни добавки и генетично модифицирани организми.

3.2 Биологичните производствени модели се основават на екологични принципи; местни, регионални и национални традиции и, до известна степен, на философски ценности. В резултат на това в Европа бяха разработени много различни методи. В началото на 70-те години на миналия век в отговор на „европеизацията“ и нарастващия интерес и търсене много национални доброволчески организации за контрол върху биологичното производство започнаха да търсят общ език. През 80-те години в отговор на исканията на потребителите, производителите, преработвателите и търговците на дребно Комисията започна работа по хармонизирането на правилата за биологичното производство в рамките на ОСП. В резултат на тази работа бяха приети регламентите относно растенията (1991 г.)⁽¹⁾ и животните (1999 г.)⁽²⁾.

3.3 Въпреки това постоянното видоизменяне на философията и подходите в биологичното производство, наред с навлизането на световни производители, наложи необходимостта от непрекъснато адаптиране, изменение и развитие на регламентите на ЕС⁽³⁾. Последният пример за такова развитие беше приетият през 2010 г. ново европейско биологично лого и съответният регламент⁽⁴⁾.

3.4 Към момента регламентите за биологичното производство осигуряват единен, базов стандарт за всички оператори. Биологичното производство е важна част от пазара, тъй като обхваща близо 5 % от земеделските земи в ЕС, а продажбите на продукти със сертификата за биологично производство⁽⁵⁾ са на стойност 18

млрд. евро. Въведените от признатите на национално равнище контролни органи частни етикети могат да бъдат поставяни редом до етикетите на ЕС и да показват на потребителите, че продуктите отговарят на допълнителни критерии. Комитетът отбелязва, че настоящият регламент предлага изменения с цел опростяване на законодателството, които са с ограничен обхват и от технически характер.

3.5 Комитетът изложи подробно мнението си за цялостните последици от прилагането на членове 290 и 291 в неотдавнашното си становище CESE 357/2011 относно „Подпомагане на развитието на селските райони от ЕЗФРСР“.

3.6 В този случай и в контекста на непрекъснатите усилия за консолидиране на нормативната уредба за биологичните продукти Комитетът подкрепя подхода към делегираните и изпълнителните правомощия, изложен от Комисията в предложението за регламент. Въпреки това Комитетът би искал да отправи следните забележки.

3.7 Следва да се запази ролята на групите, които съветват Комисията относно изпълнителните актове, и в частност възможността за участие с мнение на неправителствените организации и заинтересованите страни. Производството и пускането на пазара на биологични продукти продължава да бъде сложна сфера, която би имала полза от едно широко представителство на интересите.

3.8 Използването на новото биологично лого на ЕС става задължително от следващата година. Следва да се преразгледа предложението за неговата употреба да обхване и продукти от трети страни при контролирани условия, както и да се проучи възможността да се въведат различни варианти на логото, вероятно с помощта на различни цветове, които да показват, че продуктът е внесен от страна извън ЕС.

Брюксел, 4 май 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ Регламент (ЕИО) №. 2092/91.

⁽²⁾ Регламент (ЕИО) №. 1804/99.

⁽³⁾ Международната федерация на движенията за биологично земеделие (IFOAM) има повече от 750 членове в 115 страни.

⁽⁴⁾ Регламент (ЕС) № 271/2010 на Комисията.

⁽⁵⁾ Данните са за 2009 г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Регламент (ЕС) № .../... на Европейския парламент и на Съвета от [...] година за изменение на Регламент (ЕО) № 1290/2005 на Съвета относно финансирането на Общата селскостопанска политика и за отменяне на регламенти (ЕО) № 165/94 и (ЕО) № 78/2008 на Съвета“

COM(2010) 745 окончателен — 2010/0365 COD

(2011/С 218/25)

Докладчик: г-н **Seppo KALLIO**

На 18 януари 2011 г. Европейският парламент и Съветът решиха, в съответствие с член 42, член 43, параграф 2 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за Регламент (ЕС) № .../... на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1290/2005 относно финансирането на Общата селскостопанска политика и за отмяна на Регламенти (ЕО) № 165/94 и (ЕО) № 78/2008 на Съвета“

COM(2010) 745 окончателен — 2010/0365 (COD).

Специализирана секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 6 април 2011 г.

На 471-ата си пленарна сесия, проведена на 4 и 5 май 2011 г. (заседание от 4 май), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 150 гласа „за“, 6 гласа „против“ и 9 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) подчертава, че европейската обща селскостопанска политика (ОСП) и нейното разумно управление са от значение за цялата верига на хранителните доставки и за селскостопанските производители. Селскостопанските производители често се затрудняват от сложните и тежки административни процедури по ОСП. Ако предложението за реформиране и усъвършенстване на ОСП доведе до повишаване на административната ефективност и подобряване на свободата на действие на органите, тогава то е оправдано.

1.2 ЕИСК отбелязва по-специално факта, че за държавите-членки част от новите правомощия може да означават по-високи административни разходи за дейностите на разплащателните агенции и сертифициращите органи. Този проблем следва да бъде избегнат при прилагането на предложението.

1.3 ЕИСК изразява убеждението, че следва да бъдат представени по-подробни разяснения относно степента на правомощията, които ще бъдат предоставени за приемане на делегирани актове. Съответните разпоредби трябва да бъдат формулирани по-ясно и по-точно отколкото в предложението на Комисията.

1.4 ЕИСК изразява убеждението, че е важно в основния регламент да бъдат включени всички ключови правила, които придават конкретна форма на основополагащите принципи на селскостопанската политика. Правомощията по други аспекти могат да бъдат прехвърлени на Комисията. Обхватът на изпълнителните правомощия по отношение на селскостопанската политика трябва да бъде широк, за да може да се управлява ефективно.

1.5 ЕИСК изразява убеждението, че е изключително важно при приемането на делегирани актове Комисията да осигури възможност за широки консултации с експерти от държавите-членки. Един отворен и широк процес на консултации може да намали несигурността и объркването, които възникнаха при подготовката на реформата. Държавите-членки трябва да разполагат с достатъчно възможности за участие в изготвянето на конкретните разпоредби.

1.6 ЕИСК очаква с предложените изменения да се усъвършенстват финансирането и управлението на селскостопанската политика на ЕС, което би означавало също и опростяване и намаляване на бюрокрацията. За съжаление без експертна помощ е невъзможно да се разберат и тълкуват съответните финансови разпоредби. Поради това е необходимо процесът на опростяване да продължи и да бъде ускорен.

2. Общи бележки

2.1 Член 290 от Договора за функционирането на Европейския съюз гласи, че със законодателен акт на Комисията може да се делегира правомощието да приема незаконодателни актове от общ характер, с които да допълва или изменя определени несъществени елементи от законодателен акт.

2.2 Съгласно член 291 от ДФЕС, когато са необходими еднакви условия за изпълнение на правно обвързващите актове на Съюза, със законодателни актове на Комисията се предоставят изпълнителни правомощия да приема актове за изпълнение.

2.3 Целта на предложението на Комисията е въз основа на законодателен акт да се предостави на Комисията правото да приема делегирани актове (член 290 от ДФЕС) или актове за изпълнение (член 291 от ДФЕС) в определени области. По

отношение на делегираните правомощия компетентността на Комисията по всеки отделен въпрос се определя в основния законодателен регламент. При приемането на делегирани актове Комисията се консултира с експерти от държавите-членки, но в такива случаи не се следва процедурата по комитология. Комисията обаче следва процедурата по комитология при приемането на актове за изпълнение; в такива случаи експертите от държавите-членки имат възможността да обсъждат и официално да гласуват предложеното законодателство.

2.4 С предложението се прави също и опит за опростяване на процедурите чрез отмяна на два регламента на Съвета. Въпросните регулаторни разпоредби ще бъдат прехвърлени в предложения регламент. Освен това предложението има за цел да намали административната тежест за държавите-членки чрез опростяване на процедурите за събиране на вземанията.

3. Специфични бележки

3.1 Комисията по традиция разполага с широки правомощия в селскостопанската политика. Сега Комисията предлага правилата за надзора и управлението и конкретните задължения да бъдат приети под формата на делегирани актове. Вече бяха наблюдавани спорадични трудности във връзка с тълкуването и националното прилагане на системите за разплащания, счетоводство и мониторинг за съществуващата селскостопанска подкрепа. Подходящо е да се зададе въпросът дали делегираните

актове предоставят по-добри условия за управление на финансите. Съществува също така рискът въвеждането на делегирани актове да доведе до по-високи разходи за държавите-членки при управлението и мониторинга на подкрепата.

3.2 В предложението на Комисията се съдържат над дузина параграфи, в които се предоставят правомощия за приемане на делегирани актове. Тези правомощия касаят, между другото, задълженията на разплащателните агенции и процедурите за приемане, както и определянето на сертифициращи органи, разумното управление на бюджетните кредити и публикуването на данни за субсидиите. Точното естество на делегираните правомощия и обхватът на задачите, предоставени на Комисията, повдигат няколко въпроса. Предложените правомощия изглеждат твърде широки и твърде общи.

3.3 По-специално, необходима е по-точна формулировка на задълженията на сертифициращите органи, тъй като предложението не бива да включва разширяване на техните задачи.

3.4 В предложението се съдържат също и нови параграфи, засягащи правомощия за приемане на актове за изпълнение. Тези правомощия касаят спазването на бюджетна дисциплина, правилата за представянето на документи на Комисията и счетоводното уравниване. Изглежда, че целта на тези правомощия е по-добре определена, отколкото за делегираните актове.

Брюксел, 4 май 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 485/2008 на Съвета относно проверките от страна на държавите-членки на транзакции, съставляващи част от системата за финансиране на Европейския фонд за гарантиране на земеделието“

COM(2010) 761 окончателен — 2010/0366 (COD)

(2011/С 218/26)

Единствен докладчик: г-н **Nikolaos LIOLIOS**

На 1 февруари 2011 г. Съветът и на 18 януари 2011 г. Европейският парламент решиха, в съответствие с член 42 и член 43, параграф 2 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 485/2008 на Съвета относно проверките от страна на държавите-членки на транзакции, съставляващи част от системата за финансиране на Европейския фонд за гарантиране на земеделието“

COM(2010) 761 окончателен — 2010/0366 (COD).

Специализирана секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 6 април 2011 г.

На 471-ата си пленарна сесия, проведена на 4 и 5 май 2011 г. (заседание от 4 май), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 149 гласа „за“, 3 гласа „против“ и 13 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 С оглед на хармонизирането на Регламент (ЕО) № 485/2008 на Съвета относно проверките от страна на държавите-членки на транзакции, съставляващи част от системата за финансиране на Европейския фонд за гарантиране на земеделието с Договора от Лисабон, се предлага изпълнителните правомощия на Комисията, предвидени в Регламент 485/2008, да се приведат в съответствие с разграничаването между делегирани правомощия и изпълнителни правомощия на Комисията, предвидени в членове 290 и 291 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

1.2 ЕИСК подкрепя използването на процедури за консултации със заинтересованите страни и събирането и използването на експертни мнения в процеса на изготвяне на актовете на Европейския съюз.

1.3 По отношение на хармонизирането на Регламент 485/2008 с разпоредбите на член 290 от ДФЕС, ЕИСК счита, че предложението на Комисията остава в основните граници на делегирането на правомощия, така както те са формулирани от законодателя в член 290, параграф 1, втора алинея от ДФЕС. В предложението на Комисията относно новото съдържание на член 1, параграф 2, второ изречение от предложениния регламент се определят ясно целите, съдържанието и обхватът на делегирането на правомощия.

1.4 Въпреки това ЕИСК не счита, че Комисията спазва времевите критерии на делегирането на правомощия така както те са предвидени от законодателя в член 290, параграф 1, втора алинея от ДФЕС. Така както е формулирано в член 13а) от предложениния нов регламент, предложението на Комисията относно това правото на приемане на делегирани актове да ѝ

бъде предоставено за неопределен срок излиза извън рамките на предписанията на законодателя за ясното определяне на продължителността на делегиране на правомощията, противоречи на принципа на пропорционалност и предизвиква въпроси във връзка с принципа на легитимност. ЕИСК счита, че продължителността на делегиране на правомощия на Комисията трябва да бъде точно определена за фиксиран срок.

1.5 ЕИСК приема, че срокът, в който Европейският парламент и Съветът могат да преявяват възражения по отношение на делегирания акт и който при предходната система е бил 3 месеца, се променя на два месеца, при условие че евентуалното удължаване бъде два месеца.

1.6 ЕИСК изразява резерви относно оценката на разпоредбите за изпълнителните правомощия на Комисията, така както е посочена в предложениния член 13г). Този член съдържа позоваване на Регламент 1290/2005⁽¹⁾, който е в процес на изменение⁽²⁾. Измененият Регламент 1290/2005 е от огромно значение за Регламент 485/2008, но ние не знаем какво е неговото съдържание⁽³⁾. Предвид факта, че членът, който се отнася до изменения Регламент 1290/2005 се отнася на свой ред до новата процедура на комитология, предвидена в новия Регламент (ЕС) 182/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 г., в който се определят общите правила и принципи относно реда и условията за контрол от страна на

⁽¹⁾ Регламент (ЕО) № 1290/2005 на Съвета от 21 юни 2005 г. относно финансирането на Общата селскостопанска политика (ОВ L 209, 11.8.2005 г., стр. 1).

⁽²⁾ Предложение за изменение на Регламент (ЕО) № 1290/2005 на Съвета относно финансирането на Общата селскостопанска политика и за отмяна на Регламент (ЕО) № 165/94 и Регламент (ЕО) № 78/2008 на Съвета.

⁽³⁾ Вж. параграф 4.2.

държавите-членки върху начина, по който Комисията упражнява изпълнителните правомощия⁽⁴⁾ и тъй като тази нова процедура опростява режима, който е в сила до настоящия момент, ЕИСК счита, че предложеният нов член 13г) не поражда проблеми във връзка с прилагането ѝ.

2. Обща рамка на становището

2.1 В предложението за изменение на съответния регламент Комисията заявява, че изпълнителните правомощия, с които тя разполага по силата на Регламент 485/2008 на Съвета, трябва да бъдат приведени в съответствие с предвиденото в членове 290 и 291 разграничаване между делегираните правомощия на Комисията и нейните изпълнителни правомощия.

2.2 Новият член 290 от ДФЕС се основава на предишния член 202, трето тире, и на предишния член 211, четвърто тире от Договора, с които се създава Европейската общност и по силата на които комисията, а в някои случаи и Съветът, получават изпълнителни правомощия. В замяна на това с член 290 от ДФЕС се предоставя ново правомощие на Комисията - да приема незаконодателни актове от общ характер, с които да допълва или изменя определени несъществени елементи от законодателен акт. В член 291 от ДФЕС се урежда упражняването на изпълнителните правомощия от Комисията или в особени случаи от Съвета.

2.3 В предложението на Комисията хармонизирането на Регламент (ЕО) № 485/2008 с член 290 от ДФЕС намира място, най-вече, в новия член 1, параграф 2, както и в новите членове 13 а), 13 б) и 13 в) от предложения регламент. Колкото до хармонизирането с член 291 от ДФЕС, то е намерило място предимно в новия член 13 г) от предложения регламент.

3. Общи бележки

3.1 ЕИСК подкрепя използването на процедури за консултация със заинтересованите страни и събирането и използването на експертни мнения в процеса на изготвяне на актовете на Европейския съюз. Според ЕИСК тези стъпки са особено важни с оглед на настоящото предложение за хармонизиране на Регламент 485/2008 с Договора от Лисабон, тъй като смята, че приложното поле на промените, насочени към опростяване, не е ограничено и, че те не са от чисто техническо естество. Те се отнасят до селското стопанство, което като област на споделени правомощия по смисъла на член 4, параграф 2, буква г) от ДФЕС и тъй като се подчинява на разпоредбите на член 43 от същия договор, е особено чувствителен сектор.

3.2 Когато става въпрос за привеждане в съответствие на изпълнителните правомощия на Комисията, предвидени в Регламент 485/2008, в съответствие с установеното разграничаване между тези изпълнителни правомощия и делегираните правомощия, следва да се прави ясно разграничение между „квазизаконодателните“ мерки, предвидени в член 290 от ДФЕС, и изпълнителните актове, предвидени в член 291. В

своето съобщение относно прилагането на член 290 от Договора за функционирането на Европейския съюз⁽⁵⁾ Комисията споменава, че с цел постигане на по-голяма ефективност законодателят предоставя на Комисията правото да приема делегирани актове. По този начин тя може да допълва или изменя работата на законодателя. Подобно делегиране винаги е незадължително и трябва да отговаря на условията, предвидени в договора. От друга страна член 291 от ДФЕС позволява на Комисията да приема актове, които по своя характер са изпълнителни, а не законодателни. [Съгласно член 291, параграф 1 от ДФЕС, във връзка с член 4, параграф 3 от Договора за Европейския съюз] изпълнението и прилагането на правно обвързващите актове на ЕС е възложено на държавите-членки и поради това те упражняват своите правомощия, а не тези на Съюза. Това право на държавите-членки може да бъде ограничено само в случаите, в които изпълнението на правно обвързващите актове на ЕС изисква еднакви условия. Само в този случай Комисията трябва да упражни своите изпълнителни правомощия в съответствие с член 291 от ДФЕС и при тези обстоятелства е длъжна да поеме тази отговорност⁽⁶⁾.

3.3 В случаите, в които законодателят предоставя на Комисията правомощието да приема делегирани актове, той трябва да определи приложното поле на тези правомощия за всеки акт. Член 290, параграф 1, втора алинея от ДФЕС задължава Комисията да определи ясно целите, съдържанието, обхвата и продължителността на делегирането. В него се определят и два типа ограничения на делегирането на правомощия: по същество и по отношение на сроковете⁽⁷⁾.

3.4 В настоящия случай следва да се проучи дали в предложения за разглеждане регламент са спазени предвидените ограничения по същество и времевите ограничения.

3.5 Ограниченията по същество на делегирането на правомощия са формулирани в член 1, параграф 2 от предложения регламент и се отнасят до изготвянето от страна на Комисията на списък от мерки, които по своя характер не допускат последващ контрол под формата на проверка на търговските документи и по отношение на които настоящият регламент не се прилага.

3.6 В случая делегирането на правомощия е напълно ясно и добре определено. То не противоречи на член 290 от ДФЕС, тъй като на практика се отнася до несъществени елементи на законодателния акт и целите, съдържанието и обхватът на делегирането на правомощия са определени в достатъчна степен.

3.7 По отношение на времевите ограничения върху делегирането на правомощия, в член 13 а) от предложения регламент Комисията предлага правомощията за приемане на делегирани актове, които се споменават в разглеждания регламент, да ѝ бъдат предоставени за неопределен период. Това предложение на Комисията противоречи преди всичко на член 290, параграф 1, втора алинея на ДФЕС, който предвижда, че в законодателните актове наред с другите елементи се определя изрично продължителността на делегирането.

⁽⁴⁾ ОВ L 55, 28.2.2011 г., стр. 13. С този регламент се отменя Решение на Съвета 1999/468/ЕО от 28 юни 1999 г. за установяване на условията и реда за упражняване на изпълнителните правомощия, предоставени на Комисията (ОВ L 184, 17.7.1999 г., стр. 23).

⁽⁵⁾ COM(2009)673 окончателно.

⁽⁶⁾ COM(2009) 673 окончателен, стр. 3 и следващите.

⁽⁷⁾ Комисията също установява тази факт: COM(2009) 673 окончателен, стр.5 и следващи.

3.8 Както е видно от съобщението на Комисията относно прилагането на член 290 от ДФЕС⁽⁸⁾, основание за разглежданото предложение е аргументът, че изискването законодателят да определя ясно продължителността на делегирането на правомощия „не утвърждава споменатата практика на „кlausите за изтичане на срока на действие“ („sunset clauses“), които включени в законодателен акт, автоматично прекратяват предоставените на Комисията правомощия, като я задължават на практика да представи ново законодателно предложение, когато наложението от законодателя срок изтече. Член 290 изисква преди всичко делегираните правомощия да се регулират по ясен и предвидим начин. В замяна на това той не постановява на Комисията да бъдат определяни „стриктни крайни срокове“ Освен това според Комисията делегирането на правомощия по принцип трябва да бъде за неопределен срок. За да обоснове допълнително тази гледна точка, тя припомня, че съгласно член 290, параграф 1, буква а) от ДФЕС Европейският съвет и Парламентът могат да вземат решение за оттегляне на делегирането на правомощия: „от правна гледна точка оттеглянето има същите последици като клаузата за изтичане на срока на действие. И двете прекратяват предоставените на Комисията правомощия, като тя е тази, която трябва, ако се окаже целесъобразно и необходимо, да внесе след това законодателно предложение. С други думи, ако в определени области законодателят прецени, че е нужно да избегне превръщането на делегирането на правомощия в постоянен мандат, той може да предвиди правото на оттегляне, което освен това може да се окаже по-гъвкаво за употреба от клаузата за автоматично изтичане на срока на действие.“

3.9 В приложението към своето съобщение Комисията предвижда модели за прилагане на новия член от договора. По отношение на времевите ограничения върху делегирането на правомощия, тя предлага да се избере или варианта, предвиждащ неопределен срок, или да се определи период на валидност, който да се подновява автоматично за срокове с еднаква продължителност, освен ако Европейският парламент или Съветът не го отменят⁽⁹⁾.

3.10 Предоставянето на Комисията на правото да приема делегирани актове за неопределен срок в никакъв случай не представлява ясно определяне на продължителността на делегирането. Договорът съдържа изрично изискване за ясно определяне на тази продължителност, за да може законодателят да упражнява редовен и ефикасен контрол върху Комисията. Правото за отмяна на делегирането, което съгласно член 290, параграф 2, буква а) от ДФЕС е предоставено на Съвета и Европейския парламент, не може да замени ясното определяне на продължителността на делегирането, която трябва да бъде фиксирана от законодателя. Правото на отмяна представлява допълнителна предпазна мярка, с която да се избегне нарушаването на правата на законодателя. В случай че тези правомощия бъдат делегирани на Комисията за неопределен период от време, е налице неспазване на задължението за ограничаване на това делегиране във времето, както е предвидено в член 290 от ДФЕС, и освен това институцията надвишава своите правомощия.

3.11 Освен това по смисъла на член 4, параграф 2, буква г) от ДФЕС секторът на селското стопанство представлява област на споделени правомощия на ЕС. Вследствие на това всяка законодателна инициатива на ЕС в тази област трябва да зачита принципа на субсидиарност (член 5, параграф 3 от ДЕС).

Разглежданият изменен регламент се отнася до проверките от страна на Комисията и държавите-членки, както и до помощта, която си оказват взаимно и до тяхното сътрудничество във връзка с операциите в рамките на системата за финансиране от Европейския фонд за гарантиране на земеделието. Необходимостта от единен и уеднаквен подход на европейско равнище е основание ЕС да изготви регламент в тази област. Съгласно принципа на пропорционалност (член 5, параграф 4 от ДЕС), съдържанието на действията на ЕС и формата, под която се осъществяват, не могат да надхвърлят това, което е необходимо за постигането на целите на договорите. Предоставянето на Комисията на правото да приема делегирани актове за неопределен период противоречи на изискването за определяне на продължителността на това делегиране, с което се цели да се даде възможност за упражняване на редовен и ефикасен контрол върху начина, по който комисията се справя с приемането на „квазизаконодателни“ мерки. Подобен подход означава заобикаляне на принципа на пропорционалност и, в по-широк смисъл, на принципа на субсидиарност и би могъл да бъде основание за обжалване в съда на Европейския съюз във връзка с нарушаване на принципа на субсидиарност на основание член 8 от Протокол № 2 относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност⁽¹⁰⁾.

3.12 Освен това предоставеното на Комисията делегиране на правомощията за приемане на делегирани актове е въпрос, който има отношение към разделението на властите. Доколкото законодателните органи на Европейския съюз са Европейският парламент и Съветът, приемането на „квазизаконодателни“ мерки от Комисията, която от своя страна е орган на изпълнителната власт, се делегира чрез дерогация. Предвид факта, че тук става дума за въпроси на основната демократична легитимност, е наложително да се спазват предписанията на законодателя относно ясното определяне на целите, съдържанието, обхвата и продължителността на това делегиране. Освен това, тъй като член 290 от ДФЕС не предвижда приетите от Комисията делегирани актове да се контролират с механизъм, аналогичен на този, предвиден в член 29, параграф 3 от същия договор, е важно да не се накърнява правото на контрол на Съвета и Европейския парламент.

3.13 Алтернативният вариант, предложен от Комисията, а именно автоматично подновяване на делегираните й правомощия, би представлявал не по-малко нарушение на първичното право на Европейския съюз от делегирането на правомощия за неопределен срок.

3.14 Накрая, предоставянето на Комисията на правото на приемане на делегирани актове за неопределен срок не представлява последователно хармонизиране с член 290 от ДФЕС. Правото на Европейския съвет и Парламента да отменят това делегиране на правомощия не може да обезсмисли основанието за съществуването на ясно определена продължителност, а именно редовен и ефикасен контрол, който законодателят трябва да упражнява върху „квазизаконодателните“ мерки на Комисията. Когато приема делегирани актове, Комисията упражнява правомощия, които не са нейни, а на законодателната изпълнителната власт. Не може да става въпрос за ограничаване на правото на компетентния орган, в настоящия случай на законодателя, да упражнява редовен и ефикасен контрол върху тази дейност. Предвид факта, че селското стопанство е област на споделени правомощия на ЕС и, че поради това всяка законодателна инициатива на ЕС трябва да бъде съобразена с принципите на субсидиарност и пропорционалност, следва да се отхвърли предложението на Комисията да й бъде делегирано правомощието да приема делегирани актове за неопределен срок.

⁽⁸⁾ COM(2009) 673 окончателен, стр. 5 и следващите.

⁽⁹⁾ Член А, COM (2009) 673 окончателен, стр. 12.

⁽¹⁰⁾ ОВ С 83, 30.3.2010 г., стр. 206.

3.15 Определеният в новия член 13 в) на предложението за регламент двумесечен срок от датата на уведомяването, в който Европейският парламент и Съветът могат да формулират своите възражения, сам по себе си представлява отстъпка от съществуващия понастоящем тримесечен срок. С оглед на ускоряването на процедурата и повишаването на нейната ефикасност ЕИСК не се противопоставя на съкращаването на срока, но при условие че евентуалното му продължаване бъде два месеца.

3.16 Член 13 г) от предложението за регламент се отнася до прилагането на член 291 от ДФЕС и съответства на неговото съдържание. Друг приложим текст е Регламент № 182/2001 на Европейския парламент на Съвета от 16 февруари 2001 г., в който се определят общите правила и принципи относно реда и условията за контрол от страна на държавите-членки върху начина, по който Комисията упражнява изпълнителните правомощия⁽¹¹⁾. Това опростява предишната процедура на комитология, като включва само две процедури: консултативна процедура и разглеждане.

4. Специфични бележки

4.1 ЕИСК отбелязва, че е приканен да даде своето становище по въпроси, които все още не са добре уточнени. Например в

четвъртото съображение от предложението на Комисията се съдържа позоваване на член 41г, параграф 1 на Регламент (ОЕ) № 1290/2005 от 21 юни 2005 г. относно финансирането на общата селскостопанска политика, а в член 13 г) има препратка към член 42г), параграф 2 от същия текст⁽¹²⁾, който обаче не съдържа член 41г), нито член 42г).

4.2 Комисията представи предложение за изменение на този регламент⁽¹³⁾, но процедурата по неговото приемане все още не е приключила. Засега то не е прието нито от Съвета на Европейския съюз, нито от Европейския парламент. Дори да бъде прието впоследствие, членове 41г) и 42г) ще се отнасят до новия текст на този Регламент 1290/2005, който ще има различна номерация. В член 1, параграф 2б на предложението на Комисията се посочва, че член 41 ще бъде заличен, но без да става въпрос за член 41г). Затова предизвиква учудване фактът, че Комисията отделя такова голямо внимание на процедурата по изменение на Регламент 485/2008, при положение, че Регламент 1290/2005, откъдето идва основното съдържание на нейното предложение, остава неизвестен.

Брюксел, 4 май 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽¹¹⁾ ОВ L 55, 28.2.2001 г., стр. 13. С този регламент се отменя Решение на Съвета 1999/468/ЕО от 28 юни 1999 г. за установяване на условията и реда за упражняване на изпълнителните правомощия, предоставени на Комисията (ОВ L 184, 17.7.1999 г., стр. 23).

⁽¹²⁾ ОВ С 209, 11.08.2005 г., стр. 1.

⁽¹³⁾ Предложение за изменение на Регламент (ЕО) № 1290/2005 на Съвета относно финансирането на Общата селскостопанска политика и за отмяна на Регламент (ЕО) № 165/94 и Регламент (ЕО) № 78/2008 на Съвета, COM(2010) 745 окончателен.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно атаките срещу информационните системи и за отмяна на Рамково решение 2005/222/ПВР на Съвета“

COM(2010) 517 окончателен — 2010/0273 (COD)

(2011/C 218/27)

Главен докладчик: **г-н MORGAN**

На 20 януари 2011 г. Съветът реши, в съответствие с член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно атаките срещу информационните системи и за отмяна на Рамково решение 2005/222/ПВР на Съвета“

COM(2010) 517 окончателен — 2010/0273 (COD).

На 15 февруари 2011 г. Бюрото на Европейския икономически и социален комитет възложи на специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“ да подготви работата на Комитета по този въпрос.

Предвид неотложното естество на работата (член 59 от Правилника за дейността), на 471-ата си пленарна сесия на 4 и 5 май 2011 г. (заседание от 4 май) Европейският икономически и социален комитет реши да определи за главен докладчик г-н Morgan и прие настоящото становище с 173 гласа „за“, 1 глас „против“ и 7 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Комитетът приветства съобщението на Комисията относно предложението за директива на Европейския парламент и на Съвета относно атаките срещу информационните системи. Комитетът споделя дълбоката загриженост на Комисията по отношение на мащаба на киберпрестъпността в Европа и на реалните и потенциалните вреди, които тази нарастваща заплаха нанася на икономиката и гражданите.

1.2 Комитетът също така споделя разочарованието на Комисията, че към днешна дата едва 17 от 27-те държави-членки са ратифицирали Конвенцията на Съвета на Европа за престъпления в кибернетичното пространство (Конвенция за киберпрестъпленията) ⁽¹⁾. Комисията призовава останалите държави-членки ⁽²⁾ – Австрия, Белгия, Чешката република, Гърция, Ирландия, Люксембург, Малта, Полша, Швеция и Обединеното кралство – да ратифицират Конвенцията за киберпрестъпленията възможно най-скоро.

1.3 Комитетът е съгласен с Комисията, че има спешна необходимост от такава директива, за да се актуализират определенията за престъпленията във връзка с атаки срещу информационни системи, както и за да се подобрят координацията и сътрудничеството в наказателното правосъдие в ЕС, с цел ефективно решаване на този изключително важен проблем.

1.4 Поради неотложната необходимост от законодателни действия за справяне конкретно с атаките срещу информационни системи, Комитетът изразява съгласие с решението на Комисията да използва политическия вариант директива, подкрепена от незаконодателни мерки, насочени към този конкретен аспект на киберпрестъпността.

1.5 Независимо от това, в съответствие с призива на ЕИСК, отправен в предходно становище ⁽³⁾, Комитетът би желал Комисията едновременно с това да продължи да работи по изготвянето на всеобхватно законодателство на ЕС срещу киберпрестъпността. Комитетът изразява убеждението, че всеобхватната рамка е жизненоважна за успеха на Програмата в областта на цифровите технологии за Европа и стратегията „Европа 2020“ ⁽⁴⁾. Рамката трябва да бъде насочена към въпросите, свързани с предотвратяването, разкриването и образованието, в допълнение към прилагането на закона и наказанието.

1.6 ЕИСК би искал да разгледа своевременно предложенията на Комисията за цялостна рамка за действие с цел преодоляване на общия проблем за сигурността в Интернет. Гледайки 10 години напред и имайки предвид, че по-голямата част от населението използва Интернет, като повечето икономически и социални дейности зависят от Интернет, едва ли ще можем да разчитаме на настоящия случаен и неструктуриран подход за използване на Интернет, особено като се има предвид, че икономическата стойност на тази дейност ще бъде неизчислима. Ще има множество проблеми, включително други предизвикателства, като например сигурността на личните данни и неприкосновеността на личния живот, както и престъпленията в кибернетичното пространство. Въздушната безопасност се контролира от централен орган, който определя стандарти за операциите, свързани с въздухоплавателните средства, летищата и авиокомпаниите. Време е да се създаде аналогичен орган, който да установи стандарти за крайни устройства със сигурна защита (персонални компютри, таблет компютри, телефони), мрежова сигурност, сигурност на уебсайтовете и сигурност на данните. Физическата конфигурация на Интернет е ключов елемент в защитата срещу киберпрестъпленията. ЕС ще се нуждае от регулатор с правомощия във връзка с Интернет.

1.7 Директивата ще се съсредоточи върху определението за престъпление и заплахата от санкции. ЕИСК иска успоредно с

⁽¹⁾ Конвенция на Съвета на Европа за престъпления в кибернетичното пространство, Будапеща, 23.11.2001 г., CETS n° 185.

⁽²⁾ Вж. <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=185&CM=&DF=&CL=ENG>.

⁽³⁾ Становище на ЕИСК относно „Сигурно информационно общество“, ОВ С 97, 28.4.2007 г., стр. 21.

⁽⁴⁾ COM(2010)245, COM(2010) 2020.

това в нея да се отдели място и за превенцията чрез по-добри мерки за сигурност. Производителите на оборудване следва да отговарят на стандартите за доставяне на устройства със сигурна защита. Недопустимо е сигурността на устройствата и следователно на мрежата да зависи от капризите на техния собственик. Следва да се обмисли въвеждането на общоевропейска електронна схема за идентификация, но тя ще трябва да бъде разработена внимателно, за да се избегне нарушаването на неприкосновеността на личния живот; следва да се подготви пълното оползотворяване на възможностите за защита в Интернет протокол версия 6, а образоването на гражданите по въпросите на личната сигурност в кибернетичното пространство, в това число - на сигурността на данните, следва да бъде основна част от всички учебни програми за цифрова грамотност. Комисията следва да се позове на предходни становища на Комитета, посветени на тези проблеми ⁽⁵⁾.

1.8 Комитетът изразява задоволство, че предложената директива обхваща по подходящ начин атаките срещу информационни системи с използване на „ботнет“ ⁽⁶⁾, включително атаки за отказа на услуга (DoS) ⁽⁷⁾. Комитетът счита също така, че директивата ще помогне на властите да преследват киберпрестъпления, които се опитват да се възползват от международната взаимосвързаност на мрежите, както и да преследват извършителите, които се опитват да се скрият зад анонимността, осигурявана от съвременните инструменти за извършване на киберпрестъпления.

1.9 Комитетът изразява също така задоволство от списъка на престъпленията, обхванати от директивата, особено от включването на „незаконното прехващане“ и ясното изложение по отношение на „инструментите, използвани за извършване на престъпления“.

1.10 Въпреки това, предвид значението на доверието и сигурността за цифровата икономика, както и огромните годишни разходи, свързани с киберпрестъпленията ⁽⁸⁾, Комитетът предлага в директивата строгостта на наказанията да отразява сериозността на престъплението, както и да действа възпиращо

на престъпниците. В предложението за директива са заложени минимални наказания от затвор от 2 до 5 години (5 години при наличие на утежняващи обстоятелства). ЕИСК предвижда скала за наказания в зависимост от тежестта на престъплението.

1.11 ЕИСК предлага да се използва възможността да се изпрати ясно послание до престъпниците и гражданите, които се нуждаят от гаранции, като се заложат по-строги наказания. Така например, в Обединеното кралство ⁽⁹⁾ се налагат наказания до 10 години за мащабни атаки срещу информационни системи, а Естония увеличи наказанията си и мащабните терористични атаки се наказват със затвор до 25 години ⁽¹⁰⁾.

1.12 Комитетът приветства предложението на Комисията директивата да бъде подкрепена с незаконодателни мерки, за да се насърчат по-нататъшните координирани действия на равнище ЕС и по-ефективното прилагане. ЕИСК подчертава и необходимостта от разширяване на координацията по посока към тясното сътрудничество с всички държави-членки на ЕАСТ и НАТО.

1.13 Комитетът твърдо подкрепя препоръчаните програми за обучение и най-добри практики за повишаване на ефективността на съществуващите денонощни звена за контакт за правоприменяващите органи.

1.14 Комитетът призовава Комисията в допълнение към посочените в предложението незаконодателни мерки да използва по-специално финансови средства за НИРД за разработване на системи за ранно откриване и реакция за справяне с атаки срещу информационни системи. Съвременните технологии за изчисления в облак ⁽¹¹⁾ и „grid“ технологиите за обработка на данни ⁽¹²⁾ имат потенциал да осигурят по-голяма защита от редица заплахи.

1.15 Комитетът предлага ENISA да спонсорира целева програма за развиване на умения, с цел засилване на европейския сектор на сигурността на ИКТ отвъд правоприменяването ⁽¹³⁾.

1.16 За да бъде засилена защитата на Европа срещу кибератаки, Комитетът би желал да припомни значението на създаването на Европейско публично-частно партньорство за устойчивост (EP3R) и интегрирането му в дейността на Европейската агенция за мрежова и информационна сигурност (ENISA) и Европейската група на правителствени CERT (EGC).

⁽⁵⁾ Становище на ЕИСК относно „Сигурно информационно общество“, ОВ С 97, 28.4.2007 г., стр. 21; Становище на ЕИСК относно „За напредъка на интернет“, ОВ С 175, 28.7.2009 г., стр. 92; Становище на ЕИСК относно „Защитата на критичната информационна инфраструктура“, ОВ С 255, 22.9.2010 г., стр. 98; Становище на ЕИСК относно „Програма в областта на цифровите технологии за Европа“, ОВ С 54, 19.2.2011 г., стр. 58; Становище на ЕИСК относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно Европейската агенция за мрежова и информационна сигурност (ENISA)“, все още непубликувано в ОВ; Становище на ЕИСК относно, все още непубликувано в ОВ.

⁽⁶⁾ Терминът „ботнет“ означава мрежа от компютри, които са били заразени от злонамерен софтуер (компютърен вирус). Такава мрежа от заразени компютри („зомбита“) може да бъде активирана за извършване на определени действия, като атакуване на информационни системи (кибератаки). Тези „зомбита“ могат да бъдат контролирани от друг компютър - често без знанието на потребителите на заразените компютри. Трудно е извършителите да бъдат проследени, тъй като компютрите, които образуват ботнет и извършат атаката могат да се намират на различно място от самия престъпник.

⁽⁷⁾ Отказ на услуга (DoS) - атаката от типа отказа на услуга е действие, чрез което компютърен ресурс (например уебсайт или интернет услуга) става недостъпен за потребителите, за които е предназначен. При опит за връзка със сървъра или уебстраницата, потребителят получава съобщение, че те са „недостъпни“. Една такава атака би могла например да извади от строя система за онлайн разплащания, причинявайки загуби на нейните потребители.

⁽⁸⁾ Според проучване от 2009 г., представено пред Световния икономически форум, обща сума от киберпрестъпления в света възлиза на 1 билиона долара и продължава да нараства с бързи темпове. Вж. параграф 2.5 и параграф 2.7 по-долу.

⁽⁹⁾ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/48/contents>

⁽¹⁰⁾ SEC(2010) 1122 final - работен документ на службите на Комисията и оценка на въздействието, Съпътстващ документ към Предложение за директива относно атаките срещу информационните системи.

⁽¹¹⁾ Изчисленията в облак се състоят в предоставянето на изчислителни ресурси по поръчка или автоматично, по Интернет. Услугите „в облак“ биват представяни на потребителите по прост начин, който е лесен за разбиране, без да се налага потребителите да узнават как се предоставят услугите. Съвременните антивирусни програми и софтуери за сигурност на Интернет за крайни потребители могат да бъдат осигурени чрез платформа „в облак“ за всеки потребител на Интернет в Европа, което намалява необходимостта на потребителите да се защитават сами.

⁽¹²⁾ Гридовете са вид разпределени изчисления, при която един „виртуален суперкомпютър“ се състои от няколко слабо свързани мрежа компютри, които работят заедно за изпълнение на много обемни задачи. Технологиите за изчисления от типа „grid“ биха могли да бъдат платформа за системи за анализ и отговор на кибератаки в реално време.

⁽¹³⁾ Становище на ЕИСК относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно Европейската агенция за мрежова и информационна сигурност (ENISA)“, ОВ С 107, 6.4.2011 г., стр. 58.

1.17 Следва да се насърчава силен сектор на информационната сигурност в Европа, който да достигне равнището на много добре финансираната промишленост в САЩ⁽¹⁴⁾. Инвестициите в НИРД и обучение в областта на киберсигурността следва да бъдат увеличени значително.

1.18 Комитетът отбелязва изключенията от въвеждането на предложената директива, предоставени на Обединеното кралство, Ирландия и Дания по силата на протоколите към Договора. Независимо от изключенията, Комитетът призовава тези държави-членки да сътрудничат във възможно най-голяма степен за прилагане на разпоредбите на директивата, за да се попречи на престъпниците да се възползват от пропуските в политиката в ЕС.

2. Въведение

2.1 Понастоящем Европа зависи в голяма степен от информационните системи за създаване на благосъстояние и повишаване на нашето качество на живот. За да защитим информационните системи от атаки, е важно нашата нарастваща зависимост да бъде придружена от нарастващо усъвършенстване на мерките за сигурност и силни закони.

2.2 Интернет е основната платформа на цифровото общество. Справянето със заплахите за сигурността на информационните системи е жизненоважно за развитието на цифровото общество и цифровата икономика. Интернет подкрепя по-голямата част от критичната информационна инфраструктура в Европа - основа за информационни и комуникационни платформи за осигуряване на основни стоки и услуги. Атаките срещу информационни системи – правителствени системи, финансови системи, системи за социални услуги и жизненоважни системи на критичната информационна структура, като електроснабдяване, водоснабдяване, транспорт, здравеопазване и аварийни служби – се превърнаха в голям проблем.

2.3 Архитектурата на Интернет се основава на взаимосвързаността на милиони компютри, като обработката на данните, комуникациите и контролът са разпределени в световен мащаб. Тази разпределена, децентрализирана архитектура е факторът, който може да осигури сигурност и устойчивост на Интернет и бързо възстановяване на трафика винаги, когато възниква проблем. От друга страна, това означава също, че широкомащабни кибератаки могат да бъдат инициирани от периферията на мрежата от всеки, който желае и който има основни познания, например чрез използване на ботнет.

2.4 Развитието на информационните технологии изостря тези проблеми, като улеснява производството и разпространението на инструменти („злонамерен софтуер“⁽¹⁵⁾ и „ботнет“) и същевременно предоставя анонимност на извършителите и размива отговорността между различните юрисдикции. Поради трудностите за започване на наказателно преследване, организираната престъпност може да трупа значителни печалби с малък риск.

⁽¹⁴⁾ Официалните данни от Белия дом показват, че през 2010 г. правителството на САЩ е похарчило 407 млн. USD за НИРД и обучение в областта на киберсигурността и предлага през финансовата 2012 г. да бъдат похарчени още 548 млн. USD. <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/FY12-slides.pdf>

⁽¹⁵⁾ Зловредният софтуер е софтуер, разработен за осигуряване на таен достъп до компютърна система без съгласието на притежателя на информацията.

2.5 Според едно проучване от 2009 г.⁽¹⁶⁾, представено на Световния икономически форум, световните разходи, свързани с киберпрестъпления, възлизат на 1 трилион USD и нарастват бързо. В неотдавнашен доклад на правителството на Обединеното кралство⁽¹⁷⁾ се посочва, че годишните разходи само в Обединеното кралство възлизат на 27 милиарда GBP. Високите разходи, свързани с киберпрестъпленията изискват силни действия, строго правоприлагане и големи наказания за нарушителите.

2.6 Както се посочва в работния документ на службите на Комисията към предложението за директива⁽¹⁸⁾, деструктивният потенциал на атаките срещу информационни системи в ЕС се използва от организираната престъпност и враждебно настроени правителства. Атаки, като тези с ботнет, могат да бъдат много опасни за засегнатата страна като цяло и също така могат да бъдат използвани от терористи и други като инструмент за упражняване на политически натиск върху определена държава.

2.7 Този проблем пролича ясно по време на атаката срещу Естония през април-май 2007 г. Поради мащаба си атаката изведе от строя важни части на критичната информационна инфраструктура в държавния и частния сектор за няколко дни. Разходите възлязоха на 19–28 милиона евро, а политическите разходи бяха значителни. Подобни разрушителни атаки бяха извършени и срещу Литва и Грузия.

2.8 Глобалните комуникационни мрежи изискват висока степен на трансгранична взаимосвързаност. Жизненоважно е 27-те държави-членки да действат колективно и единно в борбата срещу киберпрестъпността, и по-специално срещу атаките срещу информационни системи. Тази международна взаимозависимост налага ЕС да разполага с интегрирана политика за защита на информационните системи от атаки и за наказване на извършителите.

2.9 В становището си от 2007 г. относно „Стратегия за безопасно интернет общество“⁽¹⁹⁾, Комитетът посочи, че би желал да бъде прието всеобхватно законодателство на ЕС за борба с киберпрестъпността. Една всеобхватна рамка следва да включва не само атаките срещу информационните системи, но и финансовите престъпления в кибернетичното пространство, незаконното съдържание в Интернет, събирането/съхранението/прехвърлянето на електронни доказателства и по-подробни правила относно юрисдикцията.

2.10 Комитетът осъзнава, че формулирането на всеобхватна рамка е много трудна задача, която се усложнява още повече от липсата на политически консенсус⁽²⁰⁾ и от проблема със значителните различия между държавите-членки относно допускането на електронни доказателства в съда. Подобна всеобхватна рамка обаче би донесла максимални ползи от законодателните и

⁽¹⁶⁾ „Unsecured Economies: Protecting Vital Information“ („Небезопасни икономики – защита на жизненоважната информация“), извършено по поръчка на McAfee от изследователи от Центъра за образование и изследвания по гарантиране на информацията и сигурността към Университета Purdue (2009 г.), http://www.cerias.purdue.edu/assets/pdf/mfe_unsec_econ_pr_rpt_fnl_online_012109.pdf

⁽¹⁷⁾ <http://www.cabinetoffice.gov.uk/resource-library/cost-of-cyber-crime>

⁽¹⁸⁾ SEC(2010)1122.

⁽¹⁹⁾ Становище на ЕИСК относно „Сигурно информационно общество“, ОВ С 97, 28.4.2007 г., стр. 21.

⁽²⁰⁾ SEC(2010) 1122, „Оценка на въздействието на COM(2010) 517“.

незаконодателните инструменти за решаване на широкия спектър от проблеми, свързани с киберпрестъпността. Освен това тя би взаимодействала с рамката на наказателното право, като същевременно би подобрила правоприлагането в целия ЕС. Комитетът призовава Комисията да продължи да работи за постигане на целта за създаване на всеобхватна правна рамка по отношение на киберпрестъпността.

2.11 За борбата срещу киберпрестъпността са необходими специални умения. В становището на Комитета относно предложението за регламент за ENISA⁽²¹⁾ беше подчертано значението на обучението на правоприлагащите органи. Комитетът изразява задоволство от това, че Комисията напредва към създаването на платформа за обучение в областта на киберпрестъпността, включваща правоприлагащите органи и частния сектор, както беше предложено в COM(2007) 267⁽²²⁾.

2.12 Заинтересованите страни в областта на кибернетичната сигурност в ЕС включват всеки гражданин, чийто живот би могъл да зависи от предоставянето на жизненоважни услуги. Същите граждани носят отговорност за защитата от атаки на своята връзка с Интернет, доколкото им позволяват възможностите. Още по-голяма отговорност носят доставчиците на услуги и ИКТ, които са в основата на информационните системи.

2.13 Изключително важно е всички заинтересовани участници да са достатъчно осведомени за кибернетичната сигурност. Освен това е необходимо Европа да разполага с голям брой квалифицирани експерти в областта на кибернетичната сигурност.

2.14 Следва да се насърчава силен сектор на информационната сигурност в Европа, който да достигне равнището на много добре финансираната промишленост в САЩ⁽²³⁾. Инвестициите в НИРД и обучение в областта на киберсигурността следва да бъдат увеличени значително.

3. Основно съдържание на проекта за директива

3.1 Целта на предложението е да замени Рамково решение 2005/222/ПВР от 24 февруари 2005 г. относно атаките срещу информационните системи⁽²⁴⁾. Както се отбелязва в съображенията на рамковото решение, то имаше за цел подобряване на сътрудничеството между съдебните и другите компетентни органи, в това число полицията и други специализирани правоприлагащи служби на държавите-членки, чрез сближаване на нормите на наказателното право в сферата на атаките срещу информационните системи. С него законодателството на ЕС започна да третира престъпления като незаконен достъп до информационни системи, незаконна намеса в такива системи и незаконна намеса в данните им, и бяха въведени специфични

правила относно отговорността на юридическите лица, съдебната компетентност и обмена на информация. От държавите-членки се изиска да вземат необходимите мерки за прилагане на разпоредбите на рамково решение до 16 март 2007 г.

3.2 На 14 юли 2008 г. Комисията публикува доклад за прилагането на рамковото решение⁽²⁵⁾. В заключенията на доклада се заявява, че „неотдавнашните атаки в цяла Европа след приемането на рамковото решение очертаха няколко нови вида заплахи, по-специално възникването на масови едновременни атаки срещу информационни системи и увеличаване на престъпната употреба на така наречените „ботнет“. Тези атаки не са били в центъра на вниманието, когато рамковото решение е било прието.

3.3 В това предложение се вземат предвид новите начини за извършване на престъпленията в кибернетичното пространство, по-специално използването на ботнет⁽²⁶⁾. Много е трудно извършителите да бъдат проследени, тъй като компютрите, които образуват ботнет и извършат атаката, могат да не се намират на същото място, на което и престъпникът.

3.4 Атаките от един ботнет често се извършват в големи мащаби. Широкомашабни са тези атаки, които могат или да бъдат извършени посредством инструменти, засягащи голям брой информационни системи (компютри), или атаки, които причиняват значителни щети, изразяващи се например в прекъснати системни услуги, финансови разходи, загуба на лични данни и др. Щетите, причинени от ширококомашабни атаки, оказват огромно въздействие върху функционирането на самата цел и/или засягат нейната работна среда. В този контекст под „голям ботнет“ се разбира ботнет, който е в състояние да причини сериозни щети. Трудно е ботнетите да бъдат определени от гледна точка на големината им, но се смята, че при най-големите наблюдавани ботнети се извършват между 40 000 и 100 000 свързвания (т.е. заразени компютри) за период от 24 часа⁽²⁷⁾.

3.5 В рамковото решение има редица несъвършенства, дължащи се на тенденциите в размера и броя на престъпленията (кибератаки). С него законодателствата се сближават само за ограничен брой престъпления, но не се отговоря напълно на потенциалната заплаха за обществото от ширококомашабните атаки. Също така не се отчита в достатъчна степен тежестта на престъпленията и на санкциите срещу тях.

3.6 Основната цел на директивата е да сближи правилата относно наказателното право на държавите-членки в сферата на атаките срещу информационни системи и да подобри сътрудничеството между съдебните и другите компетентни органи, в това число полицията и други специализирани правоприлагащи служби на държавите-членки.

⁽²¹⁾ Становище на ЕИСК относно „Нов регламент за ENISA“, предстои публикуване в ОВ С 107, 6.4.2011 г., стр. 58.

⁽²²⁾ COM(2007) 267 „Към основна политика по отношение на борбата с престъпленията в кибернетичното пространство“.

⁽²³⁾ Официалните данни от Белия дом показват, че през 2010 г. правителството на САЩ е похарчило 407 млн. щ. д. за НИРД и обучение в областта на киберсигурността и предлага през финансовата 2012 г. да бъдат похарчени още 548 млн. щ. д. <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/FY12-slides.pdf>

⁽²⁴⁾ ОВ L 69, 16.3.2005 г., стр. 68.

⁽²⁵⁾ Доклад от Комисията до Съвета въз основа на член 12 от Рамково решение на Съвета от 24 февруари 2005 г. относно атаките срещу информационните системи - COM (2008) 448.

⁽²⁶⁾ Вж. бележка под линия №6 по-горе.

⁽²⁷⁾ Броят на свързванията за 24 часа е общоприетата мерна единица за оценка на големината на ботнет.

3.7 Атаките срещу информационни системи, по-специално в резултат на заплахата от организираната престъпност, представляват засилваща се опасност, а съществува и растяща загриженост от вероятни атаки по терористични или политически подбуди срещу информационни системи, които са част от критичната инфраструктура на държавите-членки и на Съюза. Това представлява заплаха за постигането на по-безопасно информационно общество и за изграждането на пространство на свобода, сигурност и правосъдие, и следователно изисква ответна реакция на равнище Европейски съюз.

3.8 Има доказателства за наличието на тенденция към все по-опасни и постоянни широкомащабни атаки срещу информационни системи, които са от решаващо значение за държавите или за определени функции в публичния или частния сектор. Тази тенденция се придружава от разработване на все по-усъвършенствани инструменти, които могат да бъдат използвани от престъпници за започване на различни видове кибератаки.

3.9 Приемането на общи определения в тази област, по-конкретно за информационните системи и компютърните данни, е важно, за да се осигури последователен подход в държавите-членки при прилагането на директивата.

3.10 Необходимо е да бъде постигнат общ подход към елементите, съставляващи престъпления, като незаконния достъп до информационни системи, незаконната намеса в такива системи, незаконната намеса в данните и незаконното прихващане се обявят за общи престъпления.

3.11 Държавите-членки следва да предвидят наказания за атаките срещу информационни системи. Предвидените санкции следва да бъдат ефективни, пропорционални и възпиращи.

3.12 С директивата се отменя Рамковото решение 2005/222/ПВР, но в нея ще се запазят сегашните му разпоредби и ще бъдат включени следните нови елементи:

- (а) Наказват се производството, продажбата, доставката за употреба, вносът, разпространението или друга форма на предоставяне на устройства/инструменти, предназначени за извършване на престъпленията.
- (б) Включват се утежняващи обстоятелства:
 - На широкомащабния аспект на атаките - ботнети или други подобни инструменти, ще се отговори с въвеждането на ново утежняващо вината обстоятелство, в смисъл че актът на създаване на ботнет или на подобен инструмент ще бъде утежняващ фактор при извършване на престъпленията, посочени в съществуващото рамково решение.
 - Когато такива атаки са извършени с прикриване на истинската самоличност на извършителя и нанасят щети на законния собственик на самоличността.
- (в) Въвежда се престъплението „незаконно прихващане“.
- (г) Въвеждат се мерки за подобряване на европейското сътрудничество в областта на наказателното правосъдие чрез укрепване на съществуващата структура от звена за контакт, които са достъпни денонощно ⁽²⁸⁾.
- (д) Решава се въпросът с необходимостта от осигуряване на статистически данни за киберпрестъпността, включително престъпленията, обхванати от настоящото рамково решение, и добавеното „незаконно прехващане“.
- (е) В определенията на престъпленията, изброени в членове 3, 4, 5 (незаконен достъп до информационни системи, незаконна намеса в системите и незаконна намеса в данните), се съдържа разпоредба, която позволява, в процеса на транспониране на директивата в националното законодателство, да се инкриминира само „случаи, които не са маловажни“.

Брюксел, 4 май 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽²⁸⁾ Създадени с Конвенцията и Рамковото решение 2005/222/ПВР относно атаките срещу информационните системи.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Съвета относно управлението на отработено гориво и радиоактивни отпадъци“

COM(2010) 618 окончателен

(2011/C 218/28)

Докладчик: г-н ADAMS

На 1 февруари 2011 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Директива на Съвета относно управлението на отработено гориво и радиоактивни отпадъци“

COM(2010) 618 окончателен.

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури и информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 29 март 2011 г.

На 471-вата си пленарна сесия, проведена на 4 и 5 май 2011 г. (заседание от 4 май), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 146 гласа „за“, 7 гласа „против“ и 8 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки**1.1 Заключение**

1.2 По директивата се работи в продължение на повече от десет години и Комитетът я приветства като ясна стъпка към изискването планираното управление на съществуващото голямо количество радиоактивни отпадъци в ЕС да се осъществява в съответствие с минимални стандарти.

1.3 Окуражителен е акцентът, поставен върху прозрачността и участието на обществеността, а изискването за прогнозиране на разходите и финансирането на предложенията ще предостави ключов аналитичен инструмент. За първи път международно приети стандарти за безопасност стават правно обвързващи и придобиват изпълнителна сила в Европейския съюз. ЕС следва да си сътрудничи със съседните страни и да ги насърчава да приемат сходни стандарти за безопасност.

1.4 Но пътят на развитието на тази директива не беше равен. Ограниченията по отношение на научната сигурност все още са предмет на дебати, а трудността на предвиждането на политически и социални развития в далечното бъдеще е очевидна за всички.

1.4.1 Въпреки че съществува широк научен консенсус относно общата техническа приложимост на дълбокото геоложко погребване, продължава дебатът относно научната сигурност или целесъобразността в няколко области. Решението едва ли ще бъде задоволително за всички заинтересовани страни, отчасти поради самото естество на силно радиоактивните отпадъци, взаимодействието им с непосредствената околна среда и геоложките периоди, които се разглеждат. Настоящата процедура на „задържане“ очевидно не е устойчива в средносрочен план, което засилва необходимостта от действия.

1.4.2 Продължава да се води оживен безрезултатен дебат за това какво е подходящото равнище на безопасност и риск. Какво точно включва отдаването на най-голям приоритет на безопасността за хората и околната среда? На практика демонстрирането на безопасност ще представлява съчетание от количествени и качествени доводи, насочени към свеждане на несигурността до минимум, в контекста на вземането на решения на национално равнище.

1.4.3 Логично е доверието в прогнозирането на политическа и институционална последователност и в компетентността на която и да било управленска система да намалява с увеличаването на времето. Затова „пасивната“ безопасност се превръща в основен елемент, предвид изискването за ефективност дори когато надзорът и знанията за определено депо за отпадъци са били изгубени с течение на времето.

1.4.4 Продължаващият принос и развитието на основаната на ядрения разпад атомна енергетика като част от енергийния микс на държавите-членки зависи до известна степен от приемането ѝ от обществеността и от финансовата стабилност. Дебатът за използването или развитието на атомната енергия значително отклонява вниманието от решаването на непосредствената и спешна нужда от справянето с проблема на трупашите се радиоактивни отпадъци, особено като се има предвид, че действащите понастоящем програми за извеждане от експлоатация на атомни електроцентрали ще допринесат за разрастването на проблема. Отношението на обществеността в различните части на ЕС варира значително, но голямото мнозинство от европейците смятат, че би било полезно да има общностен инструмент за управлението на радиоактивните отпадъци („Отношение към радиоактивните отпадъци“, Евробарометър, юни 2008 г.).

1.5 Затова Комитетът се стреми да подходи конструктивно към разнообразието от обществени настроения и да представи поредица от приложими препоръки в подкрепа на решителността на Комисията да намери решение.

1.6 Препоръки

1.6.1 В раздели 4 и 5 на настоящото становище Комитетът прави поредица от конкретни бележки, предложения и препоръки и призовава Комисията, Парламента и Съвета да ги вземат под внимание в тяхната цялост. В допълнение Комитетът препоръчва в по-общ план:

— държавите-членки да признаят приоритетите на безопасността в разпоредбите на директивата и спешно и последователно да въведат директивата в националното законодателство в отговор на належащия проблем с натрупващите се радиоактивни отпадъци;

— държавите-членки, атомната промишленост и съответните научни общности да положат по-големи усилия за осигуряване на по-подробна, прозрачна и прещенена спрямо риска информация за вариантите за управление на радиоактивните отпадъци на обществеността като цяло.

2. Въведение

2.1 Понастоящем въпросът за ядрената безопасност е предмет на голямо внимание и загриженост в резултат от въздействието на земетресението и цунамито върху четирите реактора на атомната електроцентрала във Фукушима в Северна Япония. Безопасните условия на функциониране и предпазните мерки за европейските атомни централи се регулират от разпоредбите на Директивата за ядрена безопасност (вж. параграф 5.6) и на националните органи на държавите-членки. На 21 март държавите-членки се споразумяха за подобряване на сътрудничеството между своите ядрени регулаторни органи и за отправяне на искане към Групата на европейските регулатори в областта на ядрената безопасност (ENSREG) да определи реда и условията за предложените стрес-тестове (всеобхватни оценки на риска и безопасността) на всички атомни електроцентрали в ЕС. Предвид дълбоката загриженост на обществеността в резултат от аварията в атомната централа „Фукушима 1“, поради неотложността на въпроса и в името на прозрачността, Комитетът ще се стреми да се ангажира изцяло в диалога с гражданското общество по този въпрос и по свързаните с него въпроси, по-специално чрез активно преориентиране на Работната група по прозрачността на Европейския форум за ядрена енергия (ENEF), която ЕИСК понастоящем председателства.

2.2 От техническа гледна точка последиците от аварията във Фукушима трябва тепърва да се анализират, както и тяхното пряко отношение към Директивата за радиоактивните отпадъци. Въпреки това по понятни причини аварията увеличи обществения интерес и осведоменост по въпросите на ядрената безопасност и Комитетът смята, че може да играе конструктивна роля в текущия дебат.

2.3 Към месец ноември 2010 г. в ЕС работят 143 атомни електроцентрали (реактори), общо в 14 държави-членки. Освен тях има редица затворени електроцентрали и други атомни съоръжения, като заводи за преработка на отработено гориво, които генерират радиоактивни отпадъци. Ежегодно ЕС обикновено генерира 280 кубически метра високоактивни отпадъци, 3 600 тона тежки метали от отработено гориво и 5 100 кубически метра дългоживеещи отпадъци, за които няма метод за погребване (Шести доклад на Комисията за състоянието на управлението на радиоактивни отпадъци и отработеното гориво в Европейския съюз, SEC(2008)2416); освен това се генерират и нискоактивни отпадъци, които се погребват рутинно. Високоактивните отпадъци (ВАО) са силно радиоактивни, съдържат дългоживеещи радионуклиди и генерират значително количество топлина. Те имат дял от 10 % от количеството генерирани радиоактивни отпадъци, съдържат около 99 % от общата радиоактивност и включват продуктите от ядрения разпад и отработеното гориво.

2.4 Тези отпадъци са генерират при преработката на отработено ядрено гориво, отработено гориво за директно погребване, рутинни дейности и извеждане от експлоатация на атомни електроцентрали. Планирано е изграждането на много други атомни електроцентрали, някои от тях в държави-

членки, които нямат предишен опит в областта на атомната енергетика. Ако генерираните отпадъци – които в някои случаи остават заплаха в продължение на десетки хилядолетия – не се управляват и наблюдават, здравето, безопасността и сигурността ще бъдат сериозно застрашени. По своя характер радиоактивните отпадъци съдържат изотопи на химически елементи, които преминават през процес на радиоактивен разпад, като при това излъчват йонизираща радиация, която може да бъде вредна за хората и околната среда.

2.5 Последствията от взетите през настоящия век решения ще имат отражение след стотици векове. Решаването на въпроса с отпадъците, генерирани в цикъла на ядреното гориво, е основният акцент в директивата, но тя ще обхване и радиоактивните отпадъци, генерирани от научноизследователската дейност, медицината и промишлеността. Поради нарастващото производство на електроенергия от атомни електроцентрали, между 2000 г. и 2005 г. количеството на високоактивните отпадъци е нараствало средно с 1,5 % годишно; понастоящем извеждането от експлоатация на по-старите електроцентрали също увеличава това количество. Към края на 2004 г. в Европа са се съхранявали около 220 000 кубически метра дългоживеещи ниско- и средноактивни отпадъци, 7 000 кубически метра високоактивни отпадъци и 38 000 тона тежки метали от отработено гориво. (Тези числа са неточни, тъй като в страните, които преработват ядрено гориво като Обединеното кралство и Франция, отработеното ядрено гориво и преработените плутоний и уран понастоящем не се класифицират като ядрени отпадъци с довода, че отработеното гориво е рециклируем материал и преработката на уран и плутоний може да се използва за производство на ново гориво.)

2.6 Изминаха 54 години от въвеждането в експлоатация на първата атомна електроцентрала за търговски цели. През цялото това време се води дебат за управлението на отпадъците. Един от аспектите, по които има общо съгласие, е че временното дългосрочно съхраняване е подходящо като първи етап на всяко решение. Понастоящем в ЕС не съществуват крайни хранилища за високоактивни отпадъци, въпреки че Швеция, Финландия и Франция планират да разполагат с такива хранилища до 2025 г. Целта е да се проектират и построят съоръжения, които да гарантират дългосрочна безопасност чрез системи за пасивна безопасност, осигурени чрез изкуствени и стабилни геоложки бариери, без да се налага наблюдение, човешка намеса или институционален контрол след затварянето на съоръжението. В по-голямата част от държавите или няма конкретна политика по отношение на отработеното гориво, или тя не се прилага напълно, като се изключат процедурите за осигуряване на по-дълъг период за безопасно съхранение до 100 години (Шести доклад на Комисията за състоянието на управлението на радиоактивни отпадъци и отработеното гориво в Европейския съюз, SEC(2008)2416).

2.7 93 % от европейските граждани считат, че е налице спешна нужда от намиране на решение на проблема с управлението на радиоактивните отпадъци, вместо това да се остави на следващите поколения. Голямото мнозинство от гражданите във всички страни от ЕС са съгласни, че ЕС следва да хармонизира стандартите и да е в състояние да наблюдава националните практики („Отношение към радиоактивните отпадъци“. Евробарометър, юни 2008 г.)

2.8 Съществуващото законодателство на ЕС се счита за неподходящо. С Директива 2009/71/Евратом вече беше създадена общостна рамка за ядрената безопасност на ядрените съоръжения, която беше подкрепена от всичките 27 държави-членки на ЕС и настоящата директива относно управлението на радиоактивните отпадъци (СОМ(2010) 618) се явява логична следваща стъпка.

2.9 Енергийният микс на всяка държава-членка и изборът ѝ да използва атомна енергия е част от националните правомощия и не е предмет на настоящата директива. Ядрените отпадъци обаче са неразделна част от използването на атомна енергия, съществуват в значителни количества и потенциално представляват сериозна, дългосрочна и транснационална заплаха. Дори ако дейността на атомните електроцентрали бъде прекратена днес, пак трябва да се справим с вече съществуващите отпадъци. В интерес на всички граждани на ЕС е радиоактивните отпадъци да се погребват по възможно най-безопасния начин. Това е контекстът, в който Комисията направи предложение за директива за създаване на рамка за осигуряване на отговорно управление на отработеното гориво и радиоактивните отпадъци.

2.10 Комитетът разгледа този въпрос за последен път през 2003 г. ⁽¹⁾, подчертавайки нуждата от спешни действия с оглед на разширяването и значението на принципа „замърсителят плаща“. Предложената директива, която беше предмет на становището от 2003 г., не беше одобрена от държавите-членки, които решиха, че някои нейни аспекти са твърде предписателни и поискаха повече време за обмисляне.

3. Резюме на предложението за директива

3.1 В рамките на четири години от приемането на директивата държавите-членки трябва да изготвят и да представят национални програми, в които да посочат настоящото местоположение на отпадъците и плановете за тяхното управление и погребване.

3.2 Рамката ще бъде правно обвързваща и задължаваща, за да се гарантира, че всички държави-членки ще прилагат общите стандарти, разработени от Международната агенция за атомна енергия (МААЕ) за всички етапи на управлението на отработеното гориво и радиоактивните отпадъци до окончателното им погребване.

3.3 Националните програми трябва да включват отчет за радиоактивните отпадъци, плановете за управление от генерирането до погребването, плановете за периода след затварянето на съоръжението за погребване, НИРД, срокове и основни етапи за изпълнение и описание на всички дейности, необходими за прилагането на решенията за погребване, оценка на разходите и избрани схеми за финансиране. В директивата не се отдава предпочитание към един единствен начин за погребване.

3.4 В предложената директива се съдържа член по отношение на прозрачността, за да се гарантира предоставянето на информация на обществеността и ефективното участие на гражданите в процеса на вземане на решения по отношение на някои аспекти на управлението на радиоактивните отпадъци.

3.5 Държавите-членки следва да докладват на Комисията за изпълнението на тези изисквания, след което Комисията ще представи на Съвета и Европейския парламент доклад за постигнатия напредък. Освен това националните програми на държавите-членки ще бъдат обект на международна партньорска проверка, резултатите от която ще се докладват на държавите-членки и на Комисията.

4. Общи бележки

4.1 В настоящото становище Комитетът разглежда основно практическия и неотложен проблем на съществуването и продължаващото генериране на радиоактивни отпадъци. По-голямата част от тези отпадъци (над 90 %) са в резултат от дейности, свързани с производството на ядрена енергия. Изборът да се използва или да се разшири употребата на ядрена енергия като част от енергийния микс е в правомощията на всяка държава-членка, но дългосрочните последици от управлението на отпадъците могат да имат трансгранично отражение и отражение върху поколенията.

4.2 Общественото мнение към ядрената енергия в страните с атомни електроцентрали би се повлияло значително (в полза на производството на ядрена енергия), ако хората можеха да бъдат уверени, че съществува безопасно и постоянно решение за управление на радиоактивните отпадъци („Отношение към радиоактивните отпадъци“. Евробарометър, юни 2008 г.). Основните пречки пред подобна увереност са дългосрочната опасност от високоактивните отпадъци, съмненията по отношение на безопасността на дълбокото геоложко погребване, дали свързаният с тези обекти риск ще се съхрани в колективната памет за следващите поколения и несигурността по отношение на приложимостта на останалите методи за погребване.

4.3 Предвид бавния напредък в някои държави-членки по отношение на предложенията за дългосрочно управление на радиоактивните отпадъци, предложената директива – която сама по себе си беше разработвана в продължение на години – следва да насърчи цялостното изготвяне на национални програми за управление. Понастоящем съществуват примери за добра методология, които могат да се използват като отправна точка. С предложената директива се прави опит някои ключови аспекти на стандартите, приети в рамките на Международната агенция за атомна енергия (МААЕ), да станат правно обвързващи и задължаващи чрез законодателството на ЕС и Комитетът приветства този подход.

4.4 ЕС вече разполага със значителен обем законодателство в областта на отпадъците, включително относно опасните отпадъци ⁽²⁾. Въпреки че от директивата става ясно, че тя не се основава на това законодателство, а има друго правно основание – Глава 3 от Договора за Евратом – следва да се използва възможността в съображенията на предложената директива да се утвърдят принципите, заложи в съществуващото законодателство по отношение на опасните отпадъци.

4.5 Подходът „замърсителят плаща“ се квалифицира с изискването да се гарантира, че предложенията за управление на отпадъците са финансирани по подходящ и сигурен начин, „при надлежно отчитане на отговорността на субектите, източници на радиоактивни отпадъци“. Затова е възможно да възникнат въпроси, свързани с държавите кръстосани субсидии, а оттам и въпроси, свързани с конкуренцията на енергийните пазари. Поради това Комитетът препоръчва в директивата еднозначно да се посочи, че финансирането на управлението на отпадъците следва да се извършва в съответствие с принципа „замърсителят плаща“ (в този случай предприятието, което произвежда радиоактивни отпадъци чрез използването на ядрени реактори), освен във формално ситуации, в които може да бъде необходимо да се намеси държавата.

⁽¹⁾ ОВ С 133, 6.6.2003 г., стр. 70.

⁽²⁾ ОВ L 377, 31.12.1991 г., стр. 20.

4.6 Комитетът отбелязва, че разпоредбите на директивата се отнасят само до радиоактивни отпадъци от граждански приложения. В някои страни се отпускат значителни ресурси за управление на военни радиоактивни отпадъци. Очевидно е, че използването на съвместни граждански и военни програми би имало допълнително отражение върху сигурността, но тъй като управлението на военни радиоактивни отпадъци може да отнема значителни технологични и финансови ресурси, както и капацитет за погребване в държавите-членки, в директивата следва да се разгледат по-конкретни връзки в това отношение.

5. Специфични бележки

5.1 Управлението на радиоактивните отпадъци беше изключено от директивите на ЕС за отпадъците⁽³⁾, но в тях се съдържат много ценни принципи, които следва да бъдат взети под внимание. Затова Комитетът предлага в съображенията към настоящата директива да бъде направено конкретно позоваване на Директивата относно опасните отпадъци (91/689/ЕИО) и да се посочи, че тя се допълва с настоящата директива.

5.2 Комитетът предлага клаузата по член 2, с която се изключват „разрешени изхвърляния“, да се прилага и за този вид изхвърляния. Понастоящем в ЕС няма последователност по отношение на регулирането на такива изхвърляния и поради различията в тълкуването между държавите-членки все още има спорове по този въпрос (например между Обединеното кралство и Ирландия във връзка с изхвърляния в Ирландско море).

5.3 Комитетът винаги е подкрепял предотвратяването на генерирането на отпадъци, застъпвано от ЕС и приоритизирано в Директивата за отпадъците (2006/12/ЕО). Подобно на редица отрасли, производството на ядрена енергия води до генериране на значително количество опасни отпадъци. Понастоящем между държавите-членки няма консенсус за това дали ще има икономически, социално и екологично устойчиви алтернативи на ядрената енергия, а оттам и дали ще бъде неизбежно да продължи генерирането на радиоактивни отпадъци. За да се намери решение на тази дилема и предвид факта, че мнозинството от членовете на Комитета споделя мнението, че ядрената енергия ще продължи да играе роля в прехода на Европа към икономика с ниски въглеродни емисии, предлагаме в директивата да се изрази предпочитание към търсене на начини за премахването на по-голямата част от радиоактивните отпадъци при източника, докато се разработят по-добри и устойчиви алтернативи.

5.4 В член 3 се посочва, че „погребване“ означава разполагане на отработено гориво или радиоактивни отпадъци в получило

съответно разрешително съоръжение, без намерение за изваждане. Комитетът признава, че по въпроса за обратимостта и изваждането на отпадъците има различни мнения. Комитетът изразява убеждението, че разработването на концепции за погребване, обратимост и изваждане на отпадъците не бива да се изключва, при условие че отговаря на разпоредбите за безопасност.

5.5 С член 4, параграф 3 се изисква радиоактивните отпадъци да се погребват в държавата-членка, в която са генерирани, освен ако са сключени споразумения между държавите-членки да използват съвместно съоръжения за погребване в една от тях. Комитетът препоръчва тази възможност да се използва интензивно, за да може най-подходящите депа за отпадъци да се използват по най-ефективния начин. Комитетът приветства този еднозначен подход както към управлението на радиоактивните отпадъци, генерирани от държавите-членки изключително в ЕС, така и към възможността за разработване на споделени съоръжения. Също така отбелязва, че това не изключва репатрирането на преработени отпадъци, генерирани при преработката на отработено гориво, към страни на произход извън ЕС. Въпреки това, с цел избягване на всякакви съмнения, се предлага това да се посочи изрично или в обяснителния меморандум, или в съображенията.

5.6 Комитетът би желал да знае дали самооценката на програмите на държавите-членки на всеки 10 години и придружена от международна партньорска проверка (член 16), предоставя възможност за пълно консолидиране на знанията и най-добрите практики. Остава също и въпросът дали последователно ще се прилага достатъчна степен на обективност, строгост и независим анализ. Държавите-членки ще направят значителни разходи за докладване и други свързани разходи и Комитетът счита, че в подходящ момент следва да бъде създаден Надзорен съвет със задачата да упражнява надзор върху управлението на радиоактивните отпадъци в ЕС. Това не само би засилило стандартите за отчетност и добрите практики, но и би послужило като ефективен механизъм за споделяне на разходите и основа за Директивата за ядрена безопасност⁽⁴⁾.

5.7 Комитетът изрично приветства факта, че Комисията възнамерява също да продължи да предоставя подкрепа за научни изследвания в областта на геоложкото погребване на радиоактивни отпадъци и да координира научните изследвания в ЕС. Комитетът подчертава, че тези програми следва да се насърчават по подходящ начин и на широка основа и призовава държавите-членки да разгледат този въпрос в техните национални програми за научни изследвания и чрез съвместни научни изследвания по рамковите програми на Комисията за НИРД.

Брюксел, 4 май 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽³⁾ ОВ L 312, 22.11.2008 г., стр. 3.

⁽⁴⁾ ОВ L 172, 2.7.2009 г., стр. 18.

ПРИЛОЖЕНИЕ

към Становището на Европейския икономически и социален комитет

Следният текст от становището на специализираната секция беше изменен в посока към изменение, прието от асамблеята, но получи поне една четвърт от подадените гласове:

Параграф 5.5 се изменя, както следва:

„С член 4, параграф 3 се изисква радиоактивните отпадъци да се погребват в държавата-членка, в която са генерирани, освен ако са сключени споразумения между държавите-членки да използват съоръжения за погребване в една от тях. Комитетът приветства този еднозначен подход както към управлението на радиоактивните отпадъци, генерирани от държавите-членки изключително в ЕС, така и към възможността за разработване на споделени съоръжения. Също така отбелязва, че това не изключва репатрирането на преработени отпадъци, генерирани при преработката на отработено гориво, към страни на произход извън ЕС. Въпреки това, с цел избягване на всякакви съмнения, се предлага това да се посочи изрично или в обяснителния меморандум, или в съображенията.“

Резултат от гласуването на изменението:

67 гласа „за“, 57 гласа „против“ и 26 гласа „въздържал се“.

2011/C 218/15	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2003/71/ЕО и Директива 2009/138/ЕО във връзка с правомощията на Европейския орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване и на Европейския орган за ценни книжа и пазари“ COM(2011) 8 окончателен — 2011/0006 COD	82
2011/C 218/16	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно предприетите действия в резултат на доклада на експертната група по междинна оценка на Седмата рамкова програма за научни изследвания, технологично развитие и демонстрационни дейности и доклада на експертната група по междинна оценка на Инструмента за финансиране с поделяне на риска“ COM(2011) 52 окончателен	87
2011/C 218/17	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент и до Съвета — Политиката на ЕС за борба с тероризма: главни постижения и бъдещи предизвикателства“ COM(2010) 386 окончателен	91
2011/C 218/18	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно условията за влизане и пребиваване на граждани на трети държави за целите на сезонната заетост“ COM(2010) 379 окончателен — 2010/0210 (COD)	97
2011/C 218/19	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно условията за влизане и пребиваване на граждани на трети държави в рамките на вътрешнокорпоративен трансфер“ COM(2010) 378 окончателен — 2010/0209 (COD)	101
2011/C 218/20	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно използването на резервационни данни на пътниците за предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на престъпления, свързани с тероризъм, и на тежки престъпления“ COM(2011) 32 окончателен — 2011/0023 (COD)	107
2011/C 218/21	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1234/2007 във връзка с договорните взаимоотношения в сектора на млякото и млечните продукти“ COM(2010) 728 окончателен — 2010/0362 (COD)	110
2011/C 218/22	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно схемите за качество на селскостопанските продукти“ COM(2010) 733 окончателен — 2010/0353 (COD)	114
2011/C 218/23	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1234/2007 на Съвета по отношение на пазарните стандарти“ COM(2010) 738 окончателен — 2010/0354 (COD)	118
2011/C 218/24	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 834/2007 относно биологичното производство и етикетването на биологични продукти“ COM(2010) 759 окончателен — 2010/0364 (COD)	122



2011/C 218/25	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Регламент (ЕС) № .../... на Европейския парламент и на Съвета от [...] година за изменение на Регламент (ЕО) № 1290/2005 на Съвета относно финансирането на Общата селскостопанска политика и за отменяне на регламенти (ЕО) № 165/94 и (ЕО) № 78/2008 на Съвета“ COM(2010) 745 окончателен — 2010/0365 COD	124
2011/C 218/26	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 485/2008 на Съвета относно проверките от страна на държавите-членки на транзакции, съставляващи част от системата за финансиране на Европейския фонд за гарантиране на земеделието“ COM(2010) 761 окончателен — 2010/0366 (COD)	126
2011/C 218/27	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно атаките срещу информационните системи и за отмяна на Рамково решение 2005/222/ПВР на Съвета“ COM(2010) 517 окончателен — 2010/0273 (COD) ...	130
2011/C 218/28	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Съвета относно управлението на отработено гориво и радиоактивни отпадъци“ COM(2010) 618 окончателен	135



ЦЕНИ ЗА АБОНАМЕНТ ЗА 2011 г. (без ДДС, с включени разходи за стандартна доставка)

Официален вестник на ЕС, серии L + C, единствено на хартиен носител	на 22 официални езика на ЕС	1 100 EUR за годишен абонамент
Официален вестник на ЕС, серии L + C, на хартиен носител + годишно сборно издание на DVD	на 22 официални езика на ЕС	1 200 EUR за годишен абонамент
Официален вестник на ЕС, серия L, единствено на хартиен носител	на 22 официални езика на ЕС	770 EUR за годишен абонамент
Официален вестник на ЕС, серии L + C, месечно издание на DVD (сборно издание)	на 22 официални езика на ЕС	400 EUR за годишен абонамент
Притурка към Официален вестник (серия S — Договори за обществени поръчки и процедури по възлагане), DVD, едно издание на седмица	многоезичен: на 23 официални езика на ЕС	300 EUR за годишен абонамент
Официален вестник на ЕС, серия C — Конкурси	на език(езици) в зависимост от конкурса	50 EUR за годишен абонамент

Абонамент за *Официален вестник на Европейския съюз*, издаван на официалните езици на Европейския съюз, може да се направи за 22 езикови версии. Един абонамент включва сериите L (Законодателство) и C (Информация и известия).

За всяка езикова версия се прави отделен абонамент.

Съгласно Регламент (ЕО) № 920/2005 на Съвета, публикуван в Официален вестник L 156 от 18 юни 2005 г., според който институциите на Европейския съюз временно не са задължени да съставят всички актове на ирландски език и да ги публикуват на този език, изданията на Официален вестник на ирландски език се разпространяват отделно.

Абонаментът за притурката към Официален вестник (серия S — Договори за обществени поръчки и процедури по възлагане) включва всички 23 официални езикови версии в едно общо многоезиково DVD.

Абонатите на *Официален вестник на Европейския съюз* имат право, след заявка, да получат различните приложения към Официален вестник без допълнително заплащане. Информация за публикуването на приложенията се предоставя чрез съобщения за читателите, включени в *Официален вестник на Европейския съюз*.

Продажби и абонаменти

Абонаментът за различните платени периодични издания, като например *Официален вестник на Европейския съюз*, може да бъде направен чрез всички наши търговски представители.

Списъкът на търговските представители е достъпен на адрес:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_bg.htm

EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) предлага директен безплатен достъп до законодателството на Европейския съюз. Този интернет сайт дава възможност за справка с *Официален вестник на Европейския съюз* и включва договорите, законодателството, юриспруденцията и подготвителните законодателни актове.

За подробна информация за Европейския съюз посетете интернет сайта: <http://europa.eu>

