

Официален вестник

на Европейския съюз

C 68



Издание
на български език

Информация и известия

Година 55
6 март 2012 г.

Известие №	Съдържание	Страница
I	<i>Резолюции, препоръки и становища</i>	
	СТАНОВИЩА	
	Европейски икономически и социален комитет	
	477-а пленарна сесия, проведена на 18 и 19 януари 2012 г.	
2012/C 68/01	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Професионалното образование и обучение след завършено средно образование като привлекателна алтернатива на висшето образование“ (становище по собствена инициатива)	1
2012/C 68/02	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Заетост на младите хора, професионални квалификации и мобилност“ (становище по собствена инициатива)	11
2012/C 68/03	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Участие на гражданското общество в изграждането на бъдеща европейска енергийна общност“ (становище по собствена инициатива)	15
2012/C 68/04	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Миротворческата роля на ЕС в контекста на външните отношения: най-добри практики и перспективи“	21

BG

Цена:
4 EUR

(Продължава на вътрешната корица)

III Подготвителни актове

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

477-а пленарна сесия, проведена на 18 и 19 януари 2012 г.

2012/С 68/05	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Единен пазар за правата върху интелектуална собственост — Насърчаване на творчеството и новаторството за икономически растеж, работни места за висококвалифициран персонал и първокласни продукти и услуги в Европа“ COM(2011) 287 окончателен	28
2012/С 68/06	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет — Стратегическа визия за европейските стандарти: към по-голям и ускорен устойчив растеж на европейската икономика до 2020 г.“ COM(2011) 311 окончателен	35
2012/С 68/07	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно пруденциалните изисквания за кредитните институции и инвестиционните посредници“ COM(2011) 452 окончателен — 2011/0202 (COD)	39
2012/С 68/08	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Съвета — Административно сътрудничество в областта на акцизите“ COM(2011) 730 окончателен — 2011/0330 (CNS)	45
2012/С 68/09	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на многогодишен план за запаса от сьомга в Балтийския регион и за риболовните дейности по експлоатацията на този запас“ COM(2011) 470 окончателен — 2011/0206 COD	47
2012/С 68/10	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Шеста програма за действие на Общността за околната среда — окончателна оценка“ COM(2011) 531 окончателен	52
2012/С 68/11	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „ГМО в ЕС“ (допълнение към становище)	56
2012/С 68/12	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за създаване на механизъм за обмен на информация във връзка с междуправителствени споразумения между държавите-членки и трети държави в областта на енергетиката“ COM(2011) 540 окончателен — 2011/0238 (COD)	65



I

(Резолюции, препоръки и становища)

СТАНОВИЩА

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

477-А ПЛЕНАРНА СЕСИЯ, ПРОВЕДЕНА НА 18 И 19 ЯНУАРИ 2012 Г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Професионалното образование и обучение след завършено средно образование като привлекателна алтернатива на висшето образование“ (становище по собствена инициатива)

(2012/С 68/01)

Докладчик: г-жа **Vladimíra DRBALOVÁ**

На 20 януари 2011 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:

„Професионалното образование и обучение след завършено средно образование като привлекателна алтернатива на висшето образование“.

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 16 декември 2011 г.

На 477-ата си пленарна сесия, проведена на 18 и 19 януари 2012 г. (заседание от 19 януари 2012 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 208 гласа „за“, 7 гласа „против“ и 10 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и предложения

Препоръки към Европейската комисия

1.1 Комитетът призовава Комисията да насърчи държавите-членки да постигнат дългосрочните и краткосрочните цели, поставени в Декларацията от Брюж и да **подобрят качеството и ефективността на ПОО, за да повишат неговата привлекателност и приложимост**. Социалните партньори на всички равнища трябва да продължат да играят активна роля в процеса от Копенхаген и да помагат за постигането на краткосрочните цели.

1.2 Комитетът приканва Комисията да обедини процесите от Болоня и от Копенхаген в един интегриран подход. Това взаимодействие ще помогне на хората да придобият уменията, от които се нуждаят, за да реализират потенциала си по отношение на своето развитие и пригодност за работа.

1.3 Комитетът счита, че Комисията трябва да бъде платформа за мониторинг въз основа на статистически данни на

положението в различните държави-членки, както и че тя следва да създаде платформа, позволяваща обмен на най-добри практики.

1.4 Комитетът приветства намерението на Комисията да прилага нови инструменти и да стартира нови инициативи. Преди това обаче съществува неотложна нужда на първо място да се направи оценка на вече съществуващите разработки, за да се избегне дублиране на инструменти и за да се гарантира, че съществуващите програми и политики се осъществяват по подходящ и пълноценен начин.

Препоръки към държавите-членки

1.5 Да се поставя броят на младежите, записали се в университет, като единствен показател води до подвеждащи данни при формулирането на образователната политика, тъй като отговаря само частично на нуждите от умения на пазара на труда. Системите за образование и обучение трябва да бъдат балансирани.

1.6 Да се прилагат ефективно Съобщението от Брюж и процеса от Копенхаген и да се спомага за постигането на водещата цел на ЕС за 40 % завършили висше или равностойно образование, **което включва по-високо равнище на ПОО.**

1.7 Да се разработят финансови и нефинансови стимули както за предприятията с цел тяхното мобилизиране – особено МСП, микропредприятията и занаятчийските предприятия, за да се повиши привлекателността на първоначалното професионално образование и обучение (ППОО) и непрекъснатото професионално образование и обучение (НПОО) – така и за образователните институции, за да си сътрудничат те с предприятията.

1.8 Да се ангажират с всеобхватни дейности за популяризиране, с оглед на систематично повишаване на социалното признание за професионално образование след завършено средно образование.

1.9 Да осигурят консултантски услуги, които са по-ефективни и по-приспособени към нуждите на пазара на труда и на младите хора с индивидуално ориентиране за лица с увреждания. Съществува неотложна необходимост от разширяване на кръгозора на младите хора, техните семейства и съветници, които са склонни да считат, че записването в университет е ключът към намирането на работа.

Препоръки към бизнес организациите

1.10 Бизнес организациите в сътрудничество с другите социални партньори следва да участват активно в системите за консултации и ориентиране, тъй като те са добри структури, които могат да предоставят информация за възможностите за ПОО и възможностите на пазара на труда. Те следва да подпомагат доставчиците на образование и обучение да разработват обучение, интегрирано в работата и нови методи.

1.11 Промислените отрасли и предприятия трябва да предоставят повече места за стажанти и възможности за учене на работното място, както и да насърчават служителите да предават знанията и опита си на стажантите, учещите на работното място или временните учители от програмите за ПОО.

Препоръки към образователните институции

1.12 Да изградят доверие по отношение на създаването на връзки с предприятията и да осъзнаят нуждата от конструктивно сътрудничество и стойността на опита, придобит във външна среда.

1.13 Да си сътрудничат по-тясно със секторите на промишлеността и да продължат да разработват по-широк набор от методи за учене, интегрирано в работата. За това е необходимо по-гъвкаво отношение към ПОО.

1.14 Качеството на учителите и обучаващите трябва да бъде гарантирано. Те следва да бъдат запознати с променящите се нужди на работното място. Следва да се насърчават стажовете в предприятия за учители и обучители.

Препоръки към социалните партньори

1.15 Комитетът призовава организациите на социалните партньори да поемат своите задължения, да бъдат проактивни в процеса на използване на всички методи и инструменти за подобряване на привлекателността на следгимназиалното професионално образование и обучение (секторни съвети по заетост и умения и др.).

1.16 Социалните партньори на всички равнища следва да изпълняват по подходящ начин ангажиментите, произтичащи от техните съвместни работни програми, и да допринасят за процеса на осигуряване и прилагане на всички инструменти на ЕС в областта на ПОО на национално равнище.

Препоръки към гражданите и организациите на гражданското общество

1.17 Хората следва да бъдат информирани за това, че висшето образование не е непременно гаранция за заетост и те следва да обмислят ефективни алтернативи. Следователно те трябва да осъзнаят отговорността си за извършването на информиран избор във връзка със своето висше образование и обучение. В крайна сметка те трябва да бъдат достатъчно уверени, за да се ангажират със следгимназиално професионално обучение.

1.18 Предпочитанията на учащите и очакванията на техните семейства следва да се определят спрямо нуждите на работодателите. В бъдеще те биха могли да използват разработената неотдавна Панорама на уменията в ЕС и нейните прогнози за предлагането на умения и нуждите на пазара на труда.

2. Европейска политическа рамка

2.1 На пролетната среща на върха на ЕС през юни 2010 г. беше приета нова стратегия за растеж и заетост, озаглавена „Европа 2020“, в основата на която стоят седем водещи инициативи и един стратегически документ за засилване на вътрешния пазар на ЕС (Акт за единния пазар).

2.2 Водещата инициатива „Програма за нови умения и работни места“, насочена към осигуряване на подходящите умения за намиране на работа и свързване на предлагането на умения с нуждите на пазара на труда, формира силна синергия с другите водещи инициативи („Индустриална политика“, „Програма за цифрови технологии в Европа“, „Съюз за иновации“, „Младежта в движение“, „Европейската платформа срещу бедността“ и т.н.).

2.3 Целите на „Европа 2020“ ще бъдат подкрепени от предложената **многогодишна финансова рамка (МФР)** ⁽¹⁾. Бюджетът за стратегията „Европа 2020“ ще инвестира в мозъците на Европа, като увеличи средствата, отпускани за образованието, обучението, научните изследвания и иновациите.

⁽¹⁾ „Бюджет за стратегията „Европа 2020“, COM(2011) 500 окончателен, части I и II, от 29.6.2011 г.

3. Професионално образование и обучение – настоящи тенденции и предизвикателства

3.1 Понастоящем развитието на европейските пазари на труда се обуславя от финансови и икономически кризи, глобализацията, демографския натиск, новите технологии и множество други фактори.

3.2 Петте хоризонтални цели на стратегията „Европа 2020“ включват:

— постигане на 75 % заетост във възрастовата група 20 – 64 години;

— цел за справяне с проблема с ранното напускане на училище чрез намаляване на процента на ранно напусналите от сегашните 15 % на 10 %;

— желание за повишаване на дела на населението на възраст 30 - 34 години, завършили висше или еквивалентно на него образование от 31 % на най-малко 40 % до 2020 г.

3.3 С декларацията, приета в Копенхаген на 29 и 30 ноември 2002 г. беше поставено началото на засилено сътрудничество в областта на професионалното образование и обучение (ПОО), познато под името „процес от Копенхаген“.

3.4 На 12 май 2009 г. Съветът прие стратегическа рамка за европейско сътрудничество в образованието и обучението (ПОО 2020).

3.5 В съобщението на ЕК „Нов импулс за европейското сътрудничество в професионалното образование и обучение за подкрепа на стратегията „Европа 2020“⁽²⁾ се очертават ключови елементи за повторното стартиране на процеса от Копенхаген и се подчертава ключовата роля на ПОО за ученето през целия живот и мобилността.

3.6 В Съобщението от Брюж, прието през декември 2010 г. от европейските министри на професионалното образование и обучение и европейските социални партньори, беше записан твърд ангажимент. В Съобщението се разглеждат и се поставят следните приоритети за европейско сътрудничество в областта на ПОО до 2020 г.:

— развитие на следгимназиално ПОО и ПОО на по-високи равнища на ЕКР;

— пропускливост и отворени пътища между ПОО и висшето образование;

— стратегически документ относно ролята на високите постижения в областта на професионалното образование за интелигентен и устойчив растеж.

3.7 За изпълнението на ангажимента от Брюж Комисията разработва програма за високи постижения в областта на професионалното образование и обучение, насочена към първоначалното и непрекъснатото ПОО. Този процес следва да бъде финализиран със заключенията на Съвета в края на 2012 г.

4. Доказателствен материал за процеса на засилено сътрудничество в ПОО

4.1 Прогнозите на Cedefop за бъдещите нужди от умения показват по-голямо търсене на средни и високи квалификации до 2020 г. и намаляващо търсене на неквалифицирани работници. Населението в трудоспособна възраст в Европа обаче все още включва 78 милиона нискоквалифицирани лица.

4.2 Четвъртият доклад на Cedefop относно изследванията в областта на професионалното образование и обучение в Европа, озаглавен „Модернизиране на професионалното образование и обучение“ предоставя доказателствен материал за процеса на засилено сътрудничество в областта на ПОО. В него се поставят също приоритети за реформиране на ПОО, с цел да се допринесе за осъществяването на стратегията на ЕС за растеж и заетост.

4.3 Модернизирането на ПОО е неотложно с оглед на засилената световна конкуренция, застаряващото население, натиска върху пазара на труда и целта за подобряване на социалното сближаване в Европа.

4.4 Cedefop разглежда също въпроса за това, по какъв начин да се подобрят имиджът и привлекателността на ПОО. Общото впечатление от анализа на показателите, свързани с привлекателността на ПОО в Европа е отрицателно. Някои проучвания позволиха да бъдат идентифицирани основните групи фактори, влияещи върху привлекателността на образователните пътеки:

а) съдържание и контекст на образованието - избор на пътеки, репутация на институциите, пътища или програми;

б) възможности на учащите за образование и реализация на пазара на труда - достъп до по-нататъшно образование (по-специално висше), възможности за заетост;

в) икономически фактори - финансова помощ или данъчни стимули, или такси за обучение.

⁽²⁾ Съобщение на ЕК COM(2010) 296 окончателен.

4.5 В публикацията си „Мост към бъдещето“ Cedefop се спира и на напредъка, постигнат по отношение на разработването и прилагането на общи европейски принципи (ориентиране и консултиране, определяне и валидиране на неформалното и самостоятелното обучение) и инструменти⁽³⁾ (ЕКР, ECVET, EQAVET, Европас). Тези принципи и инструменти имат за цел да спомогнат за засилването на мобилността на работниците, учащите и обучителите между различните системи за образование и обучение и между страните. С тяхното разработване и прилагане се насърчава развитието на резултатите от ученето във всички видове и на всички равнища на образованието и обучението, в подкрепа на ученето през целия живот.

4.6 Новото научно изследване на Cedefop⁽⁴⁾, в което се разглежда професионалното образование и обучение на по-високи квалификационни равнища в 13 страни и 6 сектора показва, че възгледите и възприятията за ПОО и ЕКР на нива от 6 до 8 се влияят от националните условия.

4.7 Европейската фондация за обучение (ЕФО) подчертава голяма нужда от предоставяне на информация за различните професионални сектори и нужда от основани на доказателства политики за свързване на образователния сектор с професионалните сектори. За повишаване на привлекателността на следгимназиалното ПОО ЕФО препоръчва:

- дипломите да се признават в тясно партньорство с бизнес средите;
- следгимназиалното ПОО (или висшето професионално образование) да бъде интегрирано в системата на висшето образование;
- да бъдат създадени варианти и стъпала към учене през целия живот;
- да бъдат създадени международни партньорства във висшето професионално образование;
- образователен микс от 20 % лекции, 40 % наставничество и 40 % семинари;
- преподавателите да включват както представители на академичните среди, така и експерти от средите на бизнеса.

⁽³⁾ EQF (Европейска квалификационна рамка), ECVET (Европейска кредитна система за ПОО), EQAVET (Европейска рамка за осигуряване на качество на ПОО), Европас (портфейл от документи в подкрепа на трудовата и географската мобилност).

⁽⁴⁾ Научно изследване № 15 на Cedefop, „Професионално образование и обучение на по-високи квалификационни равнища“

4.8 В едно проучване по поръчка на ЕК, насочено към определянето и анализирането на бъдещите нужди от умения в микропредприятията и занаятчийските предприятия⁽⁵⁾ се препоръчва програмите за обучение да включват бъдещите тенденции и развитие на уменията в по-голяма степен в сравнение със сега. Необходимо е да бъдат създадени – включително на европейско равнище – повече програми за обучение на работното място и средства за признаване на неформално придобитите практически знания.

4.9 На неформалната среща на министрите на ОИСП по въпросите на ПОО, която се проведе в Копенхаген през януари 2007 г. беше признато драстично нарасналото значение на професионалното образование и обучение и беше дадено началото на аналитична дейност, която завърши през 2010 г. с окончателния доклад „Учене за работни места“⁽⁶⁾. В края на 2010 г. беше дадено началото на последващ преглед на политиката, с акцент върху следгимназиалното професионално образование и обучение „Умения отвъд училището“.

5. ПОО от гледна точка на пазара на труда

5.1 Демографските промени, в съчетание с прогнозната нужда от повече квалифицирани работници, означават, че въпреки икономическата криза Европа е изправена пред намаляваща работна сила и недостиг на работна ръка в някои сектори.

5.2 Структурният недостиг на квалифицирана работна ръка в ЕС е факт. За европейските предприятия непосредствените последици от този недостиг се изразяват в пропуснати възможности за растеж и повишаване на производителността. Липсата на квалифицирана работна ръка ще бъде една от основните пречки пред икономическия растеж през следващите години.

5.3 Екологизирането на работните места и развитието на „сребърната икономика“, включително социалните услуги и услугите в областта на здравеопазването, създава възможности за създаване на нови, достойни работни места за всички групи в трудоспособна възраст, както и за подобряване на конкурентоспособността и потенциала за растеж на цялата европейска икономика. То представлява и повишено търсене на нови професии, актуализирани и подобрени умения.

5.4 Професионалното образование и обучение може да допринесе за постигането на горепосочената водеща цел на стратегията „Европа 2020“: 1) чрез предоставяне на възможности за напредък от професионално образование и обучение към специализирано обучение и висше образование; 2) чрез развитие на ПОО на по-високи равнища в ЕКР, въз основа на стабилни системи за ПОО на гимназиално равнище; 3) чрез принос към осигуряването на подходящи процедури за валидиране и акредитиране на резултатите от неформално учене на всички равнища и 4) чрез развитие на обучение, свързано с работата, включващо участие на възрастните в осигуряването на успеха на младите хора.

⁽⁵⁾ Final report Identification of future skills needs in micro and craft (-type) enterprises up to 2020 (Окончателен доклад „Определяне на бъдещите нужди от умения в микропредприятията и занаятчийските предприятия до 2020 г.“), FBH (Forschungsinstitute für Berufsbildung in Handwerk an der Universität zu Köln - Изследователски институт за професионално образование в областта на занаятите към университета в Кьолн), януари 2011 г.)

⁽⁶⁾ Преглед на ОИСП на проекта „Учене за работни места“ (насочен към ПОО), <http://www.oecd.org/dataoecd/41/63/43897561.pdf>.

5.5 За повишаването на конкурентоспособността на европейските сектори и предприятия е изключително важно Европа да разполага с мобилна работна сила, притежаваща набор от умения и способности, съответстващи на настоящите изисквания на пазара на труда. Предприятията се нуждаят от прозрачни и сравними квалификации, независимо от начина, по който са придобити уменията.

5.6 Изграждането на системи за кредити и квалификация на базата на реалните резултати от ученето ще улесни оценката на способностите на дадено лице. Това ще допринесе за по-добро съответствие между търсене и предлагане на европейските пазари на труда. Работодателите не възнаграждават квалификацията, а резултатите. Аналогично, образователната система следва все повече да възнагражда реалните резултати от ученето вместо например броя на седмиците, през които се провежда определен курс.

5.7 Възможностите за напредък от ПОО към висше образование (ВО) са важни и биха могли да бъдат подобри чрез по-голяма прозрачност по отношение на резултатите. ЕКР може да се окаже полезен инструмент за повишаване на пропускливостта между ПОО и системата за кредити във ВО, тъй като тя работи като конвертор на образователните постижения в единиците на съответното равнище на квалификация.

5.8 Следгимназиалното ПОО не може да се поставя в сива област между полувисшето ПОО и висшето образование. Следгимназиалното ПОО има стратегическа важност в рамките на стратегията „Европа 2020“ като начин за превръщане на ПОО в по-привлекателен вариант за кариера за младите хора и за подкрепа за повишаването на уменията и постигането на високо образователно равнище. От гледна точка на малките и средните предприятия в Европа е постигнат определен напредък към повишаването на приложимостта и привлекателността на ПОО и висшето ПОО. Независимо от това е необходимо да се положат повече усилия на всички равнища – европейско, национално, регионално, местно и секторно, за да се диверсифицира осигуряването на по-високи равнища на ПОО, да се подобри пропускливостта, да се реформират системите за ПОО и да се създадат финансови стимули, с цел да се стимулират предприятия и лицата да предоставят и да приемат висше ПОО.

5.9 Качеството и високите постижения в ПОО са решаващи за повишаването на привлекателността на ПОО. Въпреки това, висококачественото ПОО не е евтино и МСП са изправени пред конкретни предизвикателства: 1) те са най-големите доставчици на ПОО; 2) те се нуждаят от подобряване на уменията на всичките си работници, а не само на най-добрите. Във връзка с второто, „обучението на работното място“ е жизненоважно за повишаването на квалификацията в МСП.

5.10 Трансграничната мобилност за учене е ключова област, която предприятията подкрепят отдавна, най-вече за млади хора в ПОО и стажове. Понастоящем равнището на мобилността по

отношение на работниците в ПОО, учащите и преподавателите е все още недостатъчно. Тяхната мобилност може само да бъде подобрена чрез добро владение на поне един чужд език.

6. Причини за непривлекателността на ПОО и в частност на следгимназиалното ПОО

6.1 Терминът „висше образование“ често се използва като синоним на университетско образование с академична насоченост. Висшето образование често се противопоставя на професионалното образование, което се смята за по-ниско образователно равнище.

6.2 Политиките за развитие и разширяване на висшето образование не обръщат достатъчно внимание на ПОО. Образованието и обучението с професионална ориентация (към пазара на труда) вече е важна, макар и „невидима“ част от висшето образование.

6.3 ПОО се различава в различните части на Европа. Многообразието на институционални решения създава объркване. В някои страни дори не би било разумно то да бъде наречено система.

6.4 Самите национални системи за образование и обучение често са неясни и пропускливостта между различните учебни пътеки е малка. Следгимназиално образование и обучение се предоставя от голямо разнообразие от доставчици: университети, висши учебни заведения за ПОО, средни училища, институти за образование на възрастни, социални партньори, частни фирми.

6.5 Получената от ПОО специалност понякога е трудна за разбиране и не се признава лесно в други страни. Програмите за ПОО не отговарят на тристепенните модели от Болоня (бакалавър, магистър, доктор). Все още липсва ясна визия за това по какъв начин и на какво равнище да се класифицират професионалните квалификации в НКР или ЕКР.

6.6 Липсва връзка между квалификациите и уменията, придобити чрез учене и националните системи за класификация на професиите и длъжностите.

6.7 Имиджът на самия отрасъл не е много добър поради светлината, в която често го поставят медиите и поради настоящата криза. Това води до нараствашо недоверие от страна на предприятията в Европа.

6.8 Стигматизирането и слабото социално признаване на завършилите ПОО възпира значителен брой млади хора да избера тази учебна пътека.

6.9 Ниското равнище на математическа грамотност в основното училище води до нежелание на младите хора да концентрират плановите си за кариера в областта на науката, технологиите, инженерните науки и математиката или в специалности с практическа насоченост.

6.10 Ниската способност да се реагира на постоянно променящите се нужди от умения, причинени от бързите промени, предизвикани от ИКТ и постепенният преход към икономика с ниски въглеродни емисии.

6.11 Съществува осезаема липса на възможности за образование и реализация на пазара на труда в области като: достъп до по-нататъшно образование, по-специално висше, възможности за заетост, доходи, удовлетворение от работата и намиране на добро съответствие между образование и заетост.

6.12 Липсва информация и помощ за отделните лица и техните семейства когато бъдещата кариера на младите хора се обсъжда за първи път. Житейският и професионалният опит на родителите често са основните фактори, определящи окончателното решение за избор на училище и бъдеща работа. Професионалното ориентиране твърде често е разпокъсано, реактивно и без каквато и да било връзка с практиката.

6.13 В някои държави-членки липсват финансови и нефинансови стимули от правителствата за работодатели, които възприемат ПОО и инвестират в него.

6.14 Рамката за сътрудничество между представителите на бизнеса и образователните институции е недостатъчна за целите на разработването на програми, осигуряващи баланс между теоретични знания и професионални умения. Все още е налице липса на доверие в училищата или университетите за създаване на връзки с предприятията. Стойността на придобития във външна среда опит все още не се оценява високо от образователните институции.

6.15 Сегашната работна сила застарява. Много страни са изправени пред недостиг на преподаватели и обучители в институциите за ПОО. Някои преподаватели и обучители също не притежават актуален практически опит.

6.16 Ролята на ПОО за борбата със социалната неравнопоставеност се подценява. Вероятността лицата в неравностойно положение да напуснат училище рано е много голяма.

6.17 ПОО, и по-специално следгимназиалното ПОО, страда от стереотипи по отношение на пола, които влияят върху кариерното развитие.

6.18 Трансграничната мобилност за учене е голям проблем в областта на ПОО и стажовете. Мобилността сред учащите и преподавателите в ПОО в Европа все още не е достатъчно развита.

6.19 За да стане мобилността възможна и полезна ще бъдат необходими по-добри езикови умения.

6.20 Висшето образование, по-специално следгимназиалното ПОО, не се разглежда в достатъчна степен като глобално предизвикателство. Участието в глобалния кръговрат на знанията следва да получава подкрепа.

7. Начини за повишаване на привлекателността на следгимназиалното образование и обучение

7.1 Процентът на студентите в университетите вече не може да се разглежда като единствена мярка за съвременност и напредък. Университетите не могат сами да осигурят икономически растеж и социален напредък. Всички алтернативни пътища трябва да бъдат определени и насърчени.

7.2 Процесът от Копенхаген, който има за цел да осигури прозрачност и качество на професионалната квалификация, трябва да бъде тясно свързан с реформата на висшето образование. Обединяването на двата процеса – от Болоня и Копенхаген – в един интегриран подход е жизненоважно за успешното и устойчиво интегриране на младите хора в пазара на труда.

7.3 Репутацията на бизнеса в Европа трябва да се подобри. Необходим е свеж подход към индустриалната политика поради нейния важен принос за растежа и създаването на работни места, както и за развитието на иновациите. Подобен подход би подкрепил бизнеса като постави акцента върху устойчивостта, иновациите и уменията на хората, необходими за поддържане на конкурентоспособността на европейските предприятия на световните пазари.

7.4 Услугите са в основата на европейската икономика. На тях се падат 70 % от БВП на ЕС и около две трети от общия брой на работните места. Девет от всеки десет новосъздадени работни места са в сектора на услугите. Те предоставят нови възможности от гледна точка на следгимназиалното ПОО.

7.5 Европа, която е изправена пред недостиг на работна ръка в много професии, трябва да се концентрира повече върху начините за постигане на баланс между системите за образование и обучение и върху намирането на правилното съотношение между общо, професионално и академично образование. Следгимназиалното ПОО илюстрира предизвикателствата в това отношение. Целта му е да се използва пълноценно работното място като ценна среда за обучение.

7.6 Квалификационните рамки могат да бъдат много полезни за системите за ПОО. Квалификационните рамки имат потенциал да обединят системата за ПОО, да повишат прозрачността, така че стойността на различните видове квалификация да бъде по-видима за учащите, работодателите и останалите заинтересовани страни, да улеснят ученето през целия живот и да подобрят достъпа до висше образование за всички. Работата, извършена

във връзка с квалификационните рамки доведе до подновяване на дебата за профила и статута на професионалното образование и обучение и за това, как да определяме и да разбираме ПОО.

7.7 Необходимо е да се развие истински усет за сътрудничество между образователните институции, представителите на бизнеса и МСП, на базата на взаимно доверие и разбиране. ЕИСК е убеден в полезността на предложените неотдавна „съюзи на знанието“⁽⁷⁾ - обединения на представители на бизнеса и институциите за образование и обучение за разработване на нови учебни програми, които целят да решат проблема с липсата на умения в областта на иновациите и да осигурят съответствие с потребностите на пазара на труда. В това отношение предложението на Комисията за създаване през 2012 г. на първия форум на бизнеса и ПОО е нова инициатива с голям потенциал.

7.8 Самите промишлени сектори и предприятия трябва да инвестират във вътрешно обучение, да предлагат повече възможности за стажанти и за обучаващи се на работното място, да позволяват на заинтересовани и подходящи работници да работят като наставници на място на стажанти и за обучаващи се на работното място, да насърчават интереса на подходящи работници да работят като временни преподаватели в ПОО, да позволяват на работниците да участват в ПОО в работно време и да си сътрудничат с образователните заведения при разработването на курсове за задоволяване на пазарното търсене на определени умения.

7.9 Доставчиците на образователни услуги следва да разработват усъвършенствани методи за учене на работното място (т.е. по-голямата част от ученето, а не само стажовете, следва да се осъществява на работното място), да имат по-гъвкаво отношение към ПОО (по-гъвкави методи на учене), да включват използването на ИКТ във всички видове ПОО и да сътрудничат тясно с промишлените сектори, за да определят нови потребности от учене.

7.10 Предвид нарастващата диверсификация на професиите ефективното професионално ориентиране става все по-трудно, но това не намалява неговото значение и вискателност. Хората, и по-специално младите хора, трябва да имат ясна представа за това какво искат да учат и какви са перспективите им. Старата представа, че първоначалното професионално обучение би подготвило учащите за една-единствена професия през целия им трудов живот вече не е валидна. Професионалното ориентиране трябва да бъде последователно, обезпечено с ресурси, проактивно, обективно и подкрепено с доказателствен материал. Особено внимание следва да се обръща на професионалното ориентиране за хора с увреждания; то трябва да бъде насочено към индивидуалните им нужди и да отчита различните видове увреждания и възможните ограничения на подвижността в резултат от тях, както и пречките пред придобиването на определена квалификация.

(7) Водеща инициатива „Програма за нови умения и работни места“.

7.11 Ролята на семейството не бива да се подценява. Информацията, консултациите и насоките следва също да бъдат насочени към семейството, защото родителите и роднините често имат решаваща роля за избора на учебна специалност и професия. Съществува необходимост от повече информация, повишаване на осведомеността и политики, основаващи се на доказателства, за да се илюстрират пазарните възможности, свързани с висшето ПОО.

7.12 Въпреки това е необходимо при предоставянето на ПОО да се осигурява баланс между предпочитанията на учащите и изискванията на работодателите. Предпочитанията на учащите са важни, но обикновено не са достатъчни сами по себе си. Нуждите на работодателите са важни, но не винаги е лесно да бъдат определени. Балансът зависи също от финансирането, осигурявано от правителството, учащите и работодателите.

7.13 Трябва да бъде гарантирано равнопоставено третиране за всички учащи по всички учебни пътеки, както и равнопоставен достъп до финансови субсидии за жилищно настаняване, транспорт, здравеопазване и социална сигурност.

7.14 Качеството на учителите и обучаващите е важно. Те трябва да бъдат запознати с работното място. За решаването на тези проблеми следва да се насърчават гъвкави пътеки за наемане на работа, разработени така, че да улесняват влизането на хората с практически умения в работната сила на институциите за ПОО. Необходимо е да се разработят програми за повишаване на мобилността на учителите.

7.15 Ролята на социалните партньори е жизненоважна за осигуряването на по-голяма приложимост и гъвкавост на ПОО. За да се насърчи постигането на високи резултати в ПОО социалните партньори следва да участват по-непосредствено в разработването и прилагането на политики за ПОО, по-специално учебни програми, за да се гарантира, че преподаваните умения са приложими на пазара на труда. Фактите доказват, че страните, които координират връзките между училищата и пазара на труда и включват участниците на пазара на труда в наблюдението, надзора и сертифицирането на професионални умения и квалификации, обикновено биват смятани за успешни. ЕИСК вече нееднократно е подчертавал ролята на секторните и междусекторните съвети по заетостта и уменията⁽⁸⁾ за извършването на количествени и качествени анализи на нуждите на пазара на труда и е приветствал съвместните усилия на европейските социални партньори да се концентрират върху образованието и обучението в техните съвместни работни програми⁽⁹⁾.

(8) Проучвателно становище на ЕИСК, ОВ С 347/1, 18.12.2010 г.

(9) Рамката за действия за умения и квалификации като част от ученето през целия живот (2002 г.) и Самостоятелното споразумение относно приобщаващи пазари на труда (2010 г.)

7.16 Кризата показва, че много интелигентни и ефективни решения за запазване на работните места и за стартирането на различни схеми за образование и обучение трябва да бъдат разработени на фирмено равнище. Становището на ЕИСК относно стратегиите за изход от кризата⁽¹⁰⁾ съдържа някои добри практики в това отношение.

7.17 Мобилността при учене спомага за повишаване на пригодността за заетост, особено сред младите хора, посредством придобиване на ключови умения. Затова ЕИСК приветства амбициозния, но политически необходим целеви показател, предложен от Комисията във връзка с мобилността при учене. Той посочва, че най-малко 10 % от завършилите първоначално ПОО в ЕС следва да са учили или да са се обучавали в чужбина. Това следва да подобри количествено и качествено мобилността в ПОО като осигури равнопоставеност на ПОО и висшето образование.

7.18 Неотдавнашната Зелена книга „Модернизирани на директивата за професионалните квалификации“⁽¹¹⁾ даде началото на публично обсъждане на начините за намаляване и опростяване на ограничаващото законодателство, уреждащо професионалната квалификация, с цел да се подобри функционирането на вътрешния пазар и да се насърчат трансграничната мобилност и дейността на предприятията. Успехът на предложената неотдавна европейска професионална карта ще зависи основно от взаимното доверие и сътрудничество между държавите-членки.

7.19 ЕИСК изразява убеждението, че е жизненоважно всички учители и обучаващи, по-специално в ПОО, да имат високо равнище на езикова компетентност, необходима за популяризиране на изучаването на учебни предмети на чужд език („ЕСЕТ 2020“). ЕИСК подкрепя дейностите, предвидени в тази област по Платформата на предприятията за многоезичието⁽¹²⁾ и Платформата на гражданското общество за многоезичието, насочени към осигуряване на възможности за учене през целия живот за всички⁽¹³⁾.

7.20 В двадесет и първи век е абсолютно наложително да се премахнат вече съществуващите стереотипи в основните училища и да се насърчат равните възможности за мъжете и жените на всички равнища на образованието и обучението, като се подкрепят културни мерки за ориентиране на младите жени в по-голяма степен към научни и технологични специалности, както се споменава в Европейския пакт за равенство между половете⁽¹⁴⁾.

7.21 През последното десетилетие страните разработиха и приложиха различни подходи за споделяне на разходите. Това промени баланса на вноските от държавите, работодателите и хората. Финансовите мерки включват: средства за обучение,

данъчни стимули, ваучъри, индивидуални учебни сметки, заеми и спестовни схеми. Те имат за цел увеличаването на частните инвестиции и участието в ПОО.

7.22 За инвестиции в хората най-много финансови средства от бюджета на ЕС се предоставят чрез Европейския социален фонд (ЕСФ). За повишаването на уменията и за справяне с високите равнища на младежката безработица в много държави-членки действията, които в момента се подкрепят по програма Леонардо ще бъдат засилени през следващия период на МФР⁽¹⁵⁾.

8. Правилно прилагане на европейските инструменти и принципи на национално равнище

8.1 Със стартирането на инструменти, насочени към повишаване на европейското сътрудничество в областта на ПОО стана ясно, че за подобряването на функционирането на структурите е необходимо по-голямо сътрудничество между самите структури.

8.2 Процесите от Копенхаген и Болоня не могат да продължат да се развиват независимо един от друг. Необходимо е да се повиши оперативната съвместимост и сравнимост на различните инструменти. Следва да се признае, че процесът от Копенхаген е в по-малко напреднал стадий и за правилното функциониране на ECVET⁽¹⁶⁾ и EKP ще бъдат необходими още няколко години.

8.3 EKP, ECVET и EQAVET следва да спомагат за насърчаването на ученето на всички равнища и във всички видове образование и обучение. EKP следва да бъде оценена на равнища 6-8 в националните квалификационни рамки, на колкото се оценява и висшето образование. При ECVET – системата от кредити за ПОО – е необходимо съгласувано и координирано прилагане с ECTS⁽¹⁷⁾, тъй като ECVET все още не е работеща система.

8.4 Европейските инструменти могат да бъдат допълнени с национални (напр. национални квалификационни рамки) или да бъдат приети чрез националните правила (напр. относно националните кредитни системи), когато това е необходимо в рамките на национални реформи. Необходимо е по-голямо взаимодействие между различните равнища (ЕС, национално, регионално).

8.5 Трябва да бъде постигнат напредък в прилагането на „Еразъм за обучаващи се работници“. Тази програма ще даде възможност ПОО да се разглежда равнопоставено с инициативи за висше образование и по този начин ще допринесе за популяризирането на ПОО. Тя ще придаде международно измерение на

⁽¹⁰⁾ Становище по собствена инициатива на ЕИСК, ОВ С 318/43, 29.10.2011 г.

⁽¹¹⁾ COM (2011) 367 окончателен – Зелена книга „Модернизирани на директивата за професионалните квалификации“, 22.6.2011 г.

⁽¹²⁾ http://ec.europa.eu/languages/pdf/business_en.pdf.

⁽¹³⁾ http://ec.europa.eu/languages/pdf/doc5080_en.pdf.

⁽¹⁴⁾ 3073-то заседание на Съвета по заетост, социална политика, здравеопазване и потребителски въпроси, 7 март 2011 г.

⁽¹⁵⁾ Бюджет за стратегията „Европа 2020“, COM(2011) 500 окончателен, 29.6.2011 г.

⁽¹⁶⁾ Европейска кредитна система за ПОО – помага за валидиране, признаване и натрупване на свързани с работата умения и знания.

⁽¹⁷⁾ Европейска система за трансфер и натрупване на кредити

ПОО, ще реши въпроса с липсата на мобилност в ПОО и ще засили видимото присъствие и привлекателността на следгимназиалното професионално образование.

8.6 Комисията обаче следва да изчака със създаването на нови инструменти преди да бъде оценена потенциалната добавена

стойност от съществуващите такива. Комуникацията и сътрудничеството в рамките на съществуващите инструменти и между тях трябва да се подобрят, за да може техните цели да бъдат претворени в практика.

8.7 ЕИСК е изготвил редица качествени становища относно съответните инструменти - относно ECVET ⁽¹⁸⁾ и EQAVET ⁽¹⁹⁾ и относно съответствието между професионалните квалификации в държавите-членки ⁽²⁰⁾.

Брюксел, 19 януари 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽¹⁸⁾ Становище на ЕИСК, ОВ С 100/140, 30.4.2009 г.

⁽¹⁹⁾ Становище на ЕИСК, ОВ С 100/136, 30.4.2009 г.

⁽²⁰⁾ Становище на ЕИСК, ОВ С 162/90, 25.6.2008 г.

ПРИЛОЖЕНИЕ

към становището на Европейския икономически и социален комитет

Следните изменения, подкрепени от най-малко една четвърт от подадените гласове, бяха отхвърлени при обсъждането (член 54, параграф 3 от Правилника за дейността):

Параграф 1.10

се изменя, както следва:

„Бизнес организациите следва да участват активно в системите за консултации и ориентиране, тъй като те са ключови участници и ~~добри~~ структури, които могат да предоставят информация за възможностите за ПОО и възможностите на пазара на труда. Те следва да подпомагат доставчиците на образование и обучение да разработват обучение, интегрирано в работата и нови методи.“

Резултати от гласуването

Гласове „за“:	81
Гласове „против“:	100
Гласове „въздържал се“:	20

Параграф 1.18

се изменя, както следва:

„Предпочитанията на учащите и очакванията на техните семейства следва да се насърчават така, че да отговарят на ~~определят~~ ~~срещно~~ нуждите на работодателите. В бъдеще те биха могли да използват разработената неотдавна Панорама на уменията в ЕС и нейните прогнози за предлагането на умения и нуждите на пазара на труда.“

Резултати от гласуването

Гласове „за“:	75
Гласове „против“:	127
Гласове „въздържал се“:	18

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Заетост на младите хора, професионални квалификации и мобилност“ (становище по собствена инициатива)

(2012/C 68/02)

Докладчик: г-жа **Dorthe ANDERSEN**

На 14 юли 2011 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

„Заетост на младите хора, професионални квалификации и мобилност“

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 16 декември 2011 г.

На 477-ата си пленарна сесия, проведена на 18 и 19 януари 2012 г. (заседание от 18 януари 2012 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 173 гласа „за“, 1 глас „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Демографското развитие поставя големи предизвикателства за пазара на труда. Последните от икономическата криза показват, че трудовите пазари страдат от структурни проблеми. По-специално за младите хора се оказва трудно, въпреки подходящата квалификация, да стъпят на пазара на труда. Затова държавите-членки трябва да извършат реформите, които са очертани в стратегията „Европа 2020“ и националните програми за реформа за възстановяване на растежа.

1.2 Младежката безработица носи големи икономически и социални недостатъци за обществото и за самите млади хора и ограничава възможностите за растеж. Конкурентоспособността на Европа зависи до голяма степен от квалифицираните служители и съществува рискът тя да изостане в надпреварата за специалисти и висококвалифицирани служители.

1.3 В действителност никой не знае какви ще бъдат работните места на бъдещето, но обучението следва да изхожда от потребностите на пазарите на труда и задачите, които действително предстои да бъдат решени. Призоваването на придобитите извън образователните системи квалификации следва да се засили. Акцентът в учебните планове би трябвало да се поставя повече върху общите и иновативните умения.

1.4 Следва да се премахнат бариерите между образователната сфера и пазара на труда и превесът на финансовите съображения следва да се избягва. Партньорството между предприятията и образователната сфера би трябвало да се задълбочи с оглед на разработването на учебни планове и прогнозирането на бъдещи потребности. Обучението би трябвало да води до заетост.

1.5 Комбинираната система на обучение и стажове би трябвало да се разпространява в сферата на образованието – включително при съответно висше образование и при професионално обучение. Синергиите между практическа дейност и обучение на работното място, както и преподаването на теорията засилват пригодността за заетост на младите хора, осигуряват по-добро навлизане в професията и дават стимул за развитието на учебната програма.

1.6 Държавите, които биха искали да въведат комбинирана система на обучение, би трябвало да получат субсидии от Европейския социален фонд за възникващите първоначални разходи.

1.7 Един открит и динамичен пазар на труда може да насърчава мобилността и по-специално да създава възможности за заетост на младите хора. В съответствие със стратегията „Европа 2020“ и националните програми за реформа, от държавите-членки се очаква да модернизират своите трудови пазари, за да увеличат капацитета им за поемане на работници и да подобрят функционирането им.

1.8 Активна политика за пазара на труда, която мотивира търсещите работа и заетите да се учат през целия живот, допринася за засилване на професионалната и географската мобилност и по този начин създава повече възможности за заетост.

2. Въведение и цели

2.1 Европейската младеж е бъдещето на Европа. Но много млади хора нямат работа или правилните квалификации. Освен това за много младежи се оказва трудно, въпреки подходящата квалификация, да стъпят на пазара на труда.

2.2 В настоящото становище се разглеждат възможностите за заетост на младите хора. Това включва и бъдещата потребност от технически и специализиран персонал, достъпа на младите хора до пазара на труда и професионалната мобилност. Става въпрос за основна работна сила с техническо или специализирано образование или със средно равнище на квалификация, която според CEDEFOP през 2020 г. ще съставлява 50 % от бъдещите заети лица.

2.3 В становището следва да се представят конкретни предложения, за да се подобрят възможностите за заетост на младите хора и да се гарантират на предприятията правилните квалификации.

2.4 Понятието „квалификации“ обхваща редица аспекти, напр. социални и общи умения, както и технически и специализирани умения и квалификации, които са били придобити както в рамките на система за общо и професионално образование, така и чрез работата и социалните и семейните контакти и дейности.

2.5 В настоящото становище следва да се даде отговор на два тясно свързани въпроса: първо, какви квалификации ще бъдат нужни в бъдеще на пазара на труда, и второ, по какъв начин могат да се гарантират интеграцията на младите хора и възможностите за професионална мобилност.

2.6 В тази сфера Европейската комисия предприе няколко водещи инициативи, последните от които „Младежта в движение“ и „Програма за нови умения и работни места“. Тези водещи инициативи са от основно значение и обхващат различни инициативи за подобряване на възможностите за заетост на младите хора. Те се разглеждат в съответните становища на ЕИСК ⁽¹⁾.

3. Европейската реалност

3.1 Поради демографското развитие активното население в ЕС намалява: поколенията с много деца напускат пазара на труда и след тях идват по-младите поколения, в които се раждат по-малко деца. Така пазарът на труда е изправен пред големи предизвикателства, тъй като голямото предлагане на квалифицирана работна сила е от решаващо значение за растежа в Европа.

3.2 Според последното издание на публикацията „Quarterly employment and social situation review“ (Тримесечен преглед на заетостта и социалното положение) на Европейската комисия, пазарът на труда на ЕС се възстановява бавно и по различен начин. Създават се нови работни места, но не достатъчно, и безработицата сред младите хора (20,3 %) налага необходимостта от бързи и ефективни действия.

3.3 Безработицата засяга всички групи млади хора, включително проблемните групи, независимо от тяхното ниво на образование и обучение. Въпреки това рискът да не си намерят работа, при младите хора с по-ниско ниво на образование и обучение или без професионален опит, е по-висок. Освен това дълготрайната безработица също нараства, през март 2011 г. стигна до 9,5 %, и по-точно много млади хора са изправени пред опасността да останат дълготрайно безработни.

3.4 Както безработицата, така и непълната заетост на младите хора носят големи икономически и социални недостатъци за обществото и за самите младежи, и ограничават възможностите за растеж.

3.5 Кризата беше предшествана от период, когато бяха създадени сравнително много работни места. Според Европейската комисия в периода 1995 – 2006 г. бяха създадени 20 милиона нови работни места.

3.6 Впоследствие по време на кризата бяха загубени около 5 милиона работни места. Според Eurofound става въпрос специално за работни места с ниско заплащане за хора без квалификация. Разбира се, в отделните държави-членки се отбелязват големи различия.

3.7 CEDEFOP смята, че в периода 2010-2020 г. ще бъдат създадени около 7 милиона нови работни места и ще бъдат освободени около 73 милиона места в резултат на демографското развитие. Създаването на работни места ще се съсредоточи по-специално върху такива с по-висока квалификация.

3.8 Парадоксалното е, че в определени страни и отрасли се отбелязва липса на работна ръка при едновременно висок брой на безработните, което говори за продължаващи структурни проблеми на европейския пазар на труда. Например в Нидерландия в края на 2009 г. са регистрирани 118 000 свободни места, а в Германия и Полша - 87 800, и съответно 18 300 работни места в сектора на ИТ.

3.9 Конкуренетоспособността на частния сектор зависи до голяма степен от квалифицирани служители. Когато частните предприятия в Европа не могат да намерят подходящи служители, те биха били принудени да ги търсят в други региони на света, където те са на разположение. Демографското развитие ще доведе и до това, че в предоставянето на грижи и помощ на възрастни хора, както и в сектора на здравеопазването, ще бъде необходима повече работна сила.

4. Бъдещата нужда от работна сила

4.1 Намаляването на заетостта и спешната необходимост от растеж засилват нуждата бъдещите поколения на младите хора, които навлизат на пазара на труда, да имат високо равнище на образование и обучение, което да съответства на съществуващите и бъдещите потребности. Трябва да се отбележи и че броят на напускащите преждевременно училище намалява и повече млади хора завършват професионално образование. Освен това от решаващо значение е пазарът на труда да позволява на него да навлизат младите хора. Последните години показаха, че преходът от обучение към заетост е труден. Освен това смяната на работното място се затруднява от образователни бариери и пречки, произтичащи от трудовото право.

4.2 ЕС и неговите държави-членки вече поеа ангажимент за различни реформи в рамките на стратегията „Европа 2020“, най-добрите практики и националните програми за реформа. Във връзка с това редица държави-членки предложиха реформи, за да се съгласува по-тясно образователната система с нуждите на пазарите на труда.

4.3 В стратегията „Европа 2020“ се определят две основни цели в областта на общото и професионалното образование. Въпреки това става въпрос за чисто количествени цели. Интересна е също така способността на системите за образование и обучение да предоставят на младите хора правилните квалификации, които се търсят и които те могат да приложат.

4.4 Според прогнозите, равнището на образование и обучение на гражданите в Европа ще продължи да се покачва, но съществува опасност от поляризация. Според някои прогнози целта поне 40 % от лицата на възраст между 30 и 34 години да имат завършено висше образование, вероятно може да бъде постигната през 2017 г.

⁽¹⁾ Становище на ЕИСК относно „Младежта в движение“, ОВ С 132 от 3.5.2011 г., стр. 55 и относно „Програма за нови умения и работни места“ (ОВ С 318, 29.10.2011 г., стр. 142).

4.5 Противно на това, положението с целта за намаляване на броя на напускащите преждевременно училище на максимум 10 % до 2020 г. не изглежда толкова положително. Например според оценки на CEDEFOP, през 2020 г. поне 83 % от лицата на възраст между 22 и 24 години (спрямо 78 % през 2010 г.) ще са завършили горната степен на средно образование, т.е. образование в професионално училище или гимназия. Осигуряването на предлагане на висококвалифицирана работна ръка, при положение че много млади хора са без квалификация, е голямо предизвикателство, тъй като за работните места в бъдеще ще се търсят предимно високо квалифицирани работници или специалисти. Ето защо на първо място трябва да се погрижим повече млади хора да завършат предоставящо квалификация обучение, към което спада и професионалното обучение.

4.6 Глобализацията и новите технологии ще променят пазара на труда и това ще доведе освен всичко останало до все по-кратки жизненни цикли на продуктите. С прехвърлянето на работни места между отделните сектори и с новите форми на организация на труда, възникват нови работни места, но и необходимост от нови умения.

4.7 С това възникват нови изисквания към ученето през целия живот, обучението за възрастни и готовността за приспособяване, които вече са елемент от сферата на труда. Съществува обща отговорност, в рамките на която по-специално социалните партньори и учебните заведения могат да намерят съвместни иновативни решения.

4.8 Според CEDEFOP, търсенето на висококвалифицирана работна ръка и на средноквалифициран персонал до 2020 г. ще се повиши съответно с почти 16 милиона и 3,5 милиона души. Обратно, при търсенето на нискоквалифицирани работници се очаква намаление с около 12 милиона души.

4.9 В периода 2010-2020 г. се очаква съществено намаление на заетостта в първичния сектор, но и в продукцията и производството. Най-висок растеж ще се отбележи в сферата на услугите, по-специално в бизнес услугите, но пласментът, кетърингът, здравеопазването и транспортът също са разрастващи се сектори. Сектори, основаващи се на знанията, но и други, които ги ползват в по-малка степен, например търговията на дребно, ще нарастват. Продължава развитието в посока на икономика, основаваща се на знанието, както и насочен към иновациите, бързо променящ се свят. Ето защо е важно по-големите специализирани умения да се трансформират в знания, което в крайна сметка да доведе до иновации, както и до нови продукти и услуги. Способността за приспособяване продължава да бъде основен параметър както за хората, така и за образователната система, за да се отговори на потребностите на пазара на труда.

4.10 При анализа на моделите на заетост и на нуждите от умения на бъдещето, иновациите са елемент от ключово значение. Иновациите имат за цел подобряване на уменията, процесите и методите, но определена роля имат и общите умения, както и творчеството, способностите за решаване на проблеми, способностите за съвместна работа и ръководство, както и предприемаческият дух. Така например в области на индустрията, основаващи се на знанията, работят много хора, които не са висококвалифицирани в прекия смисъл, но допринасят за иновациите, например чрез подобряване на процесите на работа или организацията.

4.11 Няколко проучвания показват, че иновациите, които стоят в основата на растежа, произлизат най-вече от предприятията. Предприятията се развиват въз основа на приноса и изискванията на клиенти, доставчици и служители.

4.12 Въпреки това иновациите не бива да се разбират като дисциплина. Иновационният капацитет поставя нови изисквания към образователната система, преди всичко въпроса, по какъв начин да се засилят иновативните умения на младите хора, така че в трудовата сфера те да могат да допринесат пряко за нарастване на стойността в нашето общество.

5. Бъдещата основна работна ръка и образователната система

5.1 В действителност никой не знае какви ще бъдат работните места на бъдещето. В скоро време ЕС ще лансира панорама на уменията на ЕС, едновременно с това ще се създадат специфични за отделните сектори съвети по уменията (SSC = Sector Skills Council) в ЕС и бъдещите нужди, както и дефицитите ще могат да бъдат прогнозирани по-добре. Поради конкуренцията в световен мащаб, техническото развитие, имиграцията и емиграцията, гъвкавостта и способността за приспособяване на образователните системи ще се превърнат във фактори от решаващо значение.

5.2 Освен това е необходимо още по-тясно свързване и сътрудничество между образователните институции, правителствата и работодателите, например при изготвяне на учебните планове. Квалификациите се придобиват и развиват през целия живот чрез обучение и по време на работата. Въпреки това те могат да се придобиват и извън пазара на труда, което следва да се оценява в по-голяма степен.

5.3 Обучението на бъдещата основна работна сила ще започва още в основното училище, като следва да се подобри качеството на преподаването в него. Освен това децата и младежите в училище би трябвало да се научат да учат и да придобиват нови знания. Важни например са училищната ориентация в началното училище и в долната степен на средното образование и професионалната ориентация. Във връзка с това учителите се нуждаят от съответни умения.

5.4 Системата на професионално образование се разглежда в друго становище на ЕИСК⁽²⁾, но професионалното обучение играе ключова роля за гарантиране в бъдеще на подходящите квалификации.

5.5 Междувременно професионалното обучение е изправено пред големи предизвикателства. Това се отнася например до имиджа и качеството на обучението, осигуряването на необходимите за работата квалификации и подпомагането при навлизане в трудовата сфера. В много програми за професионално обучение се установява висок дял на незавършили ги млади хора, поради липса на основни познания, придобивани в основното училище, например умения за четене. Освен това преходът от системата на професионалното обучение към системата на висшето образование често е труден. Също така при специалностите все още се наблюдава сегментиране въз основа на пола.

5.6 При професионалното образование някои страни са въвели комбинирана система. Това означава, че обучението се извършва в училище, както и чрез работа и обучение в предприятието. Чрез тесния контакт с предприятието се установяват връзки с трудовата сфера и така се гарантира, че голяма част от лицата с придобита професионална квалификация бързо ще

⁽²⁾ Становище на ЕИСК относно „Повишаване на привлекателността на професионалното образование и обучение след завършено средно образование“ (Виж страница 1 от настоящия брой на Официален вестник).

си намерят работа. За разлика от нея, системата за професионално обучение в Швеция, Белгия и Испания, например, се характеризира с минимални контакти с предприятията, тъй като то се провежда предимно в училище. Едновременно с това много млади хора в тези страни изпитват проблеми да навлязат на пазара на труда.

5.7 Тъй като комбинирането на работа, практика и обучение се изтъква от мнозина (Комисията, ОИСР, Парламента и др.) като добър преход към трудовата сфера, ЕИСК ще предложи конкретни инициативи с оглед на разпространение на практиката на комбинираната система на обучение в останалата част на ЕС.

6. Професионален старт и професионална мобилност

6.1 Преходът от обучение към работа – а с това и от системата на обучение към пазара на труда – често е свързан с редица финансови съображения. Въпреки че по-тесните връзки между системата на обучение и пазара на труда и подпомагането на навлизането на младите хора на пазара на труда са политически приоритети на ЕС, последните години показваха, че в тази сфера съществуват големи предизвикателства.

6.2 Професионалната и географската мобилност в Европа все още е ограничена и често се затруднява от бариери в квалификационните системи, проблеми при признаването на квалификации или недостатъчното консултиране. Тук основна роля имат по-специално програмите за обмен и мобилност на ЕС, затова те трябва да бъдат засилени. Досега в центъра на вниманието беше преди всичко висшето образование, докато в бъдеще следва да се постави акцент и върху възможностите за мобилност при технически и професионално обучаващите се, например чрез стаж в предприятие извън рамките на съответната държава. Така например разпоредби за трансграничния стаж в пограничните райони могат да подобрят ситуацията, когато в дадена държава липсват места за стаж, докато в съседната държава има голямо предлагане.

6.3 В това отношение комбинираната система на обучение би могла да бъде отправна точка за добър и сигурен старт на младите хора на пазара на труда и гаранция за това, че предприятията ще разполагат с подходящите квалификации. Например в едно проучване на Евробарометър се установи, че 87 % от работодателите смятат за важни при назначаване наличието на практически опит, например под формата на стаж.

6.4 Съчетаването на теоретични дисциплини в училището с обучение на работното място следва да намира по-широко приложение. При все това би трябвало да съществува договорна рамка, при която от съответното предприятие да се изисква да участва в обучението на младите хора и на отделните

обучаващи се. Това ще бъде от полза за всички заинтересовани страни. Предприятията ще могат, от една страна, да избират от по-голямо предлагане на работна ръка, а от друга – да се възползват от нови знания и идеи. Освен това за образователните институции се отваря врата към повече знания и сътрудничество с икономиката. Ползата за отделните хора е от придобиването на практически опит в трудовата сфера.

6.5 Тъй като първоначално за изграждането и разпространението на комбинираната система на обучение възникват допълнителни разходи, фондовете и програмите на ЕС, например Социалният фонд, могат да подпомогнат с начален капитал страните и регионите, които искат да я въведат.

6.6 Въпреки това трябва да бъдат изпълнени някои предпоставки, за да бъде професионалният старт успешен и да се гарантират професионалната мобилност и напредването в кариерата. Трябва да се подпомага създаването на работни места, както и да се осигуряват отворени и динамични пазари на труда, които от една страна подкрепят мобилността, и от друга, гарантират сигурен старт на младите хора. Пазар на труда с много предложения за работа и доброволна професионална преквалификация допринасят да се проправи път за младите хора.

6.7 В рамките на стратегията „Европа 2020“ много държави реформират своите трудови пазари, за да увеличат капацитета им за поемане на работници и да подобрят функционирането им. По-специално, с оглед на по-безпроблемното навлизане на младите хора, е необходимо да се премахнат пречките, които възпират работодателите да предлагат на младите хора нормални трудови правоотношения. Това не бива да носи предимства или недостатъци нито за работодателите, нито за работниците; единствено видът на работата би трябвало да бъде от значение при избора на формата на договора за назначаване.

6.8 Затова трябва да се изготви активна политика за трудовия пазар, която да предоставя стимули за учене през целия живот, допълнително обучение и квалификации както за търсещите работа, така и за заетите. Необходима е активна политика на трудовия пазар, която допринася за подобряване на мобилността и по този начин открива перспективи на този пазар именно за младите хора.

6.9 Освен това всякакви индивидуални права, които не са свързани с конкретно предприятие или работно място, а с отделния човек – включително и при смяна на работата – например пенсионни права или предложения за обучение, които се финансират от определени фондове, могат да допринесат за мобилността на пазара на труда.

Брюксел, 18 януари 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Участие на гражданското общество в изграждането на бъдеща европейска енергийна общност“ (становище по собствена инициатива)

(2012/С 68/03)

Докладчик: г-н COULON

На 14 юни 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:

„Участие на гражданското общество в изграждането на бъдеща европейска енергийна общност“.

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 20 декември 2011 г.

На 477-ата си пленарна сесия, проведена на 18 и 19 януари 2012 г. (заседание от 18 януари 2012 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 183 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 8 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК одобрява последните инициативи на Европейската комисия за постигане на взаимна свързаност и завършване на вътрешния енергиен пазар. ЕИСК подкрепя и усилията – най-вече тези на Съвета – за укрепване на позицията на ЕС и неговите държави членки на международната сцена. ЕИСК се запозна и с Пътната карта за енергетиката до 2050 г., публикувана от Европейската комисия на 15 декември 2011 г., с цел най-вече да се постигне „европейски подход, при който всички държави членки да споделят общо разбиране (...)“.

1.2 ЕИСК подкрепя принципа за създаване на Европейска енергийна общност (ЕЕО), като одобрява налагащите се междинни етапи, а именно европейски регионални енергийни мрежи, фонд за развитие на възобновяемите енергийни източници и група за закупуване на газ.

1.3 ЕИСК препоръчва да се направи нещо повече и да се интегрират европейските пазари, за да се слоят и за да се намали цената на енергията. Относно енергийния микс ЕИСК препоръчва също на равнището на ЕС изборът да се прави по по-съгласуван и ефикасен начин. Групи от държави биха могли да оформят официално засилено сътрудничество въз основа на приоритетни проекти за инфраструктура, взаимна свързаност и допълване на енергийните производство и доставки.

1.4 ЕИСК предлага инвестициите, в т.ч. и националните, да се насочат предимно към научните изследвания в областта на енергийните технологии с ниска въглеродна интензивност. Трябва да се постави акцент върху възобновяемите енергийни източници и мащабните проекти, които могат да допринесат за повторната индустриализация на Европа и за заетостта.

1.5 ЕИСК настоява универсалният достъп до енергия да залегне сред целите на общата енергийна политика на ЕС. ЕИСК смята, че компетентните органи или енергоразпределителните предприятия трябва системно да информират крайните

потребители за техните права и че, ако е необходимо, трябва да се подобри защитата на потребителите. ЕИСК препоръчва незабавно да се реши проблемът за енергийната бедност, а именно посредством „европейски пакт за европейска солидарност“.

1.6 ЕИСК настоява за създаването на обща структура за доставка на енергия от изкопаеми горива. Призовава за увеличаване на компетенциите на ЕС в областта на преговорите по и контрола на международните споразумения за енергийни доставки.

1.7 ЕИСК препоръчва да се засили сътрудничеството в областта на енергетиката с развиващите се страни и съседите на ЕС в дух на развитие и партньорство.

1.8 Предвид важността на екологичните предизвикателства, размерите на инвестициите, които трябва да се направят, социалните последици от политическите решения, последиците за начина на живот и необходимостта от подкрепа от общественото мнение, е изключително важно гражданите да бъдат информирани по въпросите на енергетиката и те да се обсъждат с тях. ЕИСК призовава да се създаде форум на гражданското общество по въпросите на енергетиката, който да позволи на членуващите организации да защитават мотивирано своята гледна точка пред вземащите решения.

1.9 ЕИСК трябва да бъде място за периодични структурирани дебати с европейското гражданско общество относно степента на напредък в изграждането на Европейската енергийна общност.

1.10 ЕИСК препоръчва да се направи оценка за периода от сега до 2014 г. на постигнатия с помощта на член 194 от ДФЕС напредък и тогава да се помисли дали се налагат промени, в светлината на направените в това становище предложения.

2. Енергийната политика на ЕС: предизвикателства, напредък и ограничения

2.1 Енергийната обстановка в ЕС се характеризира с нарастващ дисбаланс между вътрешното производство и потребление и с голямата и запазваща се зависимост от въглеродните енергийни източници. По този начин Европейският съюз е изправен едновременно пред три големи предизвикателства, които по принцип трудно се съчетават:

- борба с изменението на климата и преход към общество с ниска въглеродна интензивност;
- интегриране и ефикасен вътрешен пазар на енергията при поносими цени; и
- сигурност на енергийните доставки.

2.2 Целта да се създаде вътрешен пазар за електроенергия и газ беше поставена през 1996 г. (първи пакет за либерализацията), но 15 години по-късно вътрешният енергиен пазар по същество остава форма без съдържание: само 10 % от електроенергията преминава от една страна в друга, потребителите все още не могат да избират доставчик, установен в друга държава членка, развитието на възобновяемите енергийни източници – които би трябвало да станат първостепенен източник за производството на електроенергия – все още се основава на националните механизми за подкрепа, планирането на мрежите в голяма степен остава национално правомощие (единствено Агенцията за сътрудничество между регулаторите на енергия отговаря за трансграничните капацитети, докато за един истински интегриран пазар е необходимо да се работи съвместно за националните мрежи), ЕС все още не говори с един глас със страните доставчици и др. Решенията за основните политики, които се отнасят до газовия и електроенергийния сектор, все още се вземат на национално равнище.

2.3 Машабността на тези въпроси и високата степен на политическа, икономическа и техническа взаимна зависимост между държавите членки на ЕС налага да се предприемат общи действия, при които колективният интерес на ЕС да има предимство пред интересите, считани за национални

2.4 Понастоящем целта е изграждането на вътрешния енергиен пазар да завърши през 2014 г. Структурата на европейската енергийна система отговаря на желанията на европейците. От наскоро проведени анкети на Евробарометър за Европейския парламент (Стандартен Евробарометър „Енергетика“ 74.3 от 31.1.2011 г. и Специален Евробарометър 75.1 от 19.4.2011 г.) се разбира, че (i) европейците смятат, че има европейска добавена стойност и отчетливо дават предимство на общностния подход; и че (ii) те са загрижени за изброените по-горе предизвикателства в следния ред: стабилността на цените, възобновяемите енергийни източници и гарантирането на енергийните доставки. Шестдесет процента от европейците смятат, че по отношение на сигурността на доставките биха били по-добре защитени от координирани мерки с другите страни от ЕС. Накрая, 78 % от европейците изразяват съгласие с предложението за Европейска енергийна общност.

2.5 ЕИСК смята, че като отговаря ефикасно на тези сериозни притеснения на гражданите, ЕС ще успее да възвърне легитимността на своите действия. Поетапното създаване на ЕЕО е най-добрият начин да се смекчат за европейците икономическите и социалните последици от енергийните предизвикателства. Фактически, ако не бъде съпътствана от разпоредби за демократично управление, които да позволяват да се вземат общи решения в полза на общото благо, енергийната взаимна зависимост между държавите членки представлява заплаха за сближаването на ЕС.

3. За създаване на Европейска енергийна общност (ЕЕО)

3.1 В този контекст Жак Делор изготви предложение за създаване на истинска „Европейска енергийна общност“ (ЕЕО) – проект, който получи подкрепата на Jerzy Buzek. ЕИСК смята, че този политически проект, който е подробно описан в доклад на мозъчния тръст „Нашата Европа“ (вж. http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etud_Energie_fr.pdf), би могъл да отговори на предизвикателствата, като същевременно възвърне легитимността и даде нов тласък на европейското изграждане.

3.2 Предлагат се множество варианти, като се започне със запазване на статуквото (член 194 от ДФЕС) и се стигне до сключването на нов енергиен договор.

3.3 Предлагат се също следните междинни етапи, а именно:

- засилено сътрудничество между европейските регионални енергийни мрежи;
- общ енергиен фонд за развитие на нови технологии;
- създаването на европейска група за закупуване на газ.

3.4 ЕИСК, който вече е приел становища, съдържащи иеята за обща европейска енергийна услуга ⁽¹⁾, смята, че трябва да се използва в максимална степен създадената от доклада на мозъчния тръст „Нашата Европа“ динамика и да се направи още една стъпка напред към включване на гражданското общество в дебата, както и за осъществяването на мерки за постигане на интеграция и сътрудничество.

4. Европейският съюз бележи напредък по пътя към интегрирана енергийна политика

4.1 ЕИСК отбелязва със задоволство инициативите на Европейската комисия за посрещане на енергийните предизвикателства, а именно скоростните ѝ предложения за преодоляването на кризи, за мрежи и инфраструктура и за гарантиране на доставките от трети страни. Тези предложения допринасят за по-голяма солидарност, сътрудничество и ефективност и постигане на обща визия.

(1) ОВ С 175 от 28.7.2009 г., стр. 43-49.

ОВ С 306 от 16.12.2009 г., стр. 51-55.

4.2 ЕИСК приема положително наскоро направеното предложение относно указания за трансевропейската енергийна инфраструктура (СОМ(2011) 658 окончателен), което произтича от плана за интегрирана европейска енергийна мрежа, предложен през 2010 г. (СОМ(2010) 677 окончателен). Комитетът ще изрази позиция в отделно становище (становище ТЕН/470).

4.3 ЕИСК подкрепя инициативите на Комисията за придаване на интегрирано и съгласувано външно измерение на енергийната политика на ЕС, което да позволи да се повиши сигурността на енергийните доставки от трети страни (СОМ(2011) 539 окончателен). ЕИСК подкрепя всяко действие за укрепване на позицията на ЕС пред външните партньори на ЕС и разглежда този въпрос в становището си ТЕН/464.

4.4 ЕИСК подкрепя механизма за обмен на информация във връзка с междуправителствени споразумения между държавите членки и трети държави в областта на енергетиката (СОМ(2011) 540 окончателен). Това предложение на Европейската комисия е важно за утвърждаването на върховенството на колективния европейски интерес над националните интереси (становище ТЕН/464).

5. За да се справим с предизвикателствата на утрешния ден ни е нужна по-амбициозна и приобщаваща динамика

5.1 Въпреки този забележителен напредък ЕИСК смята, че трябва да се постигне повече по отношение на общото управление на енергийните въпроси, особено с оглед на постигането на целта за енергийна система с ниска въглеродна интензивност до 2050 г.

Към интегриран енергиен пазар на европейско равнище

5.2 Необходимо е европейското законодателство в областта на енергетиката да насърчава в по-голяма степен общ подход относно енергопроизводството. Това се отнася особено за възобновяемите енергийни източници, свързани с национални цели. Трябва да се създадат възможности инвестициите в тях да бъдат по-рентабилни от гледна точка на разходите и печалбите от производството на територията на ЕС. Необходимо е да има повече солидарност в периоди на слабо производство на европейско равнище. Това може да наложи промени в европейското законодателство.

5.3 Затова ЕИСК припомня важността на съвместното планиране на мрежите и взаимните връзки, за да се премахнат местата с понижена пропускателна способност, особено на границите. В това отношение Европейската комисия би трябвало да поеме инициативата. Също така на частните оператори трябва да се осигури дългосрочна перспектива, за да имат възможност да планират възвращаемостта на инвестициите. Във връзка с това може да се мисли за публично-частни партньорства.

5.4 Въпреки че изборът на енергиен микс е национално правомощие, държавите членки трябва да докажат, че носят отговорност при вземането на решения в областта на енергопроизводството. Решенията, които се вземат едностранно от някои държави членки, като например взетите в резултат от ядрената авария във Фукушима, които допълнително затрудниха балансирането на търсенето и производството на енергия на регионално равнище, отгук нататък трябва допълнително да се съгласуват на равнището на ЕС, като се отчита високата степен на взаимна

зависимост. Постепенното утвърждаване на възобновяемите енергийни източници ще наложи съвместно да се гарантира достатъчен резерв в енергопроизводството, който да служи като буфер в случай на слабо производство от възобновяеми източници.

5.5 Липсата на координация вреди на надеждността на енергийните доставки за държавите членки, като обезсмисля успоредно предприеманите усилия за подобряване на взаимната свързаност и солидарността в ЕС. Същевременно, отказът от ядрената енергетика – енергиен източник с ниска въглеродна интензивност – в краткосрочен план не може да се извърши за сметка на масово преминаване към замърсяващи енергийни източници, което би противоречало на целта на ЕС. Такова решение трябва да се вземе при максимална прозрачност и при съгласуване с представителите на организираното гражданско общество.

5.6 ЕИСК смята, че предвид енергийната взаимна зависимост между държавите членки, перспективата за енергийна независимост може да се разглежда само като европейски въпрос, а не като национален.

5.7 ЕИСК предлага да се помисли за установяването на общи подходи между подгрупи от държави членки или оператори въз основа на съответния им енергиен микс и техните практики за трансграничен обмен на енергия. Такава регионална координация би гарантирала повече съгласуваност между енергийния избор на съответните държави членки и повишената сигурност на техните доставки. Освен това тези групи биха могли да извлекат максимална полза от енергийните ресурси, с които разполага всяка от тях, както за възобновяемите енергийни източници, така и за производството на електроенергия за покриване на базовите нужди въз основа на други енергийни източници.

5.8 ЕИСК предлага тези групи да носят отговорност за избора на енергиен микс, както и за своята инфраструктурна мрежа. Биха могли да бъдат създадени съгласувани и взаимно свързани регионални енергийни общности. Предимството им би било между тези държави членки да се установят сходни пазарни условия (цена на енергията, субсидии за възобновяемите енергийни източници, връзки с клиенти и др.).

5.9 Една от политиките, успешно хармонизирана в някои региони на Европа, показва добре, че хармонизацията на политиките оказва ясно въздействие върху интеграцията на пазарите: става дума за свързването на пазарите за разпределяне на преносните мощности. Свързването посредством цената между различните страни позволява да се създаде зона за единна търговия – и оттам зона за единна цена – когато възможностите за взаимосвързаност не ограничават трансграничната търговия с енергия. Свързването участва в създаването на единен европейски пазар на електроенергия. През 1993 г. частната скандинавска борса за електроенергия Nord Pool Spot осъществи „разделяне по цена“, а „свързване посредством цените“ беше осъществено за първи път през 2006 г. между Франция, Белгия и Холандия. Постепенно тези пазарни условия ще предложат на потребителите богат трансевропейски избор.

5.10 ЕИСК привлича вниманието върху икономическите възможности за държавите членки, които могат да бъдат създадени от тези макрорегионални групи, най-вече под формата на икономии от мащаба и промишлено развитие, свързано с възобновяемите енергийни източници.

5.11 ЕИСК припомня, че подкрепя диверсифициран и устойчив енергиен микс. Решенията, вземани на национално равнище, трябва да съответстват на законодателството и на целите на ЕС. ЕИСК настоява тези решения да нямат непропорционално отрицателни последици за икономиката, околната среда или обществото. В същия дух ЕС би трябвало да проучи нови енергийни източници, например шистов газ, след широко и прозрачно съгласуване с представителите на организираното гражданско общество, за да предотврати опасността от разминавания в националните подходи.

Насърчаване на конкурентоспособността на ЕС: споделяне и увеличаване на финансовите ресурси

5.12 Трябва да се насърчават съвместните усилия на държавите членки и операторите за научни изследвания и да се установят подходящи изследователски мрежи и общности, особено в областта на възобновяемите енергийни източници и технологиите с „ниски емисии“, например посредством платформи за технологични изследвания.

5.13 Предвид това, че са необходими значителни инвестиции и с оглед на сегашните бюджетни ограничения, наличните средства трябва да се използват за преодоляване на няколко големи предизвикателства. Трябва да се укрепят връзките между националното и европейското финансиране. Това може да наложи на държавите членки да пренасочат своята национална подкрепа за научни изследвания към проекти, свързани с европейските цели.

5.14 Трябва да се направи анализ дали едно консолидиране на наличните финансовите ресурси за инфраструктурата и научните изследвания би довело до увеличаване на ефективността на финансирането. Това може да означава заделяне на определени суми за енергийни проекти по различни програми за европейско и национално финансиране.

5.15 Ако оценката се окаже положителна, облигациите за финансиране на проекти биха могли да бъдат ефективно средство за увеличаване на наличните средства за насърчаване на научните изследвания и за внедряването на възобновяемите енергийни източници и инфраструктури.

5.16 Трябва по-добре да се приоритизират заемите, отпускани от ЕИБ, по отношение на приоритетните инфраструктурни проекти на ЕС. Би трябвало да може необходимите за макрорегионалните групи от държави членки инвестиции да се финансират със заеми от ЕИБ.

5.17 Едно цялостно и координирано усилие в полза на възобновяемите енергийни източници би могло да помогне на ЕС да излезе от сегашната икономическа криза. Наличието на енергия на достъпни цени е съществен елемент за икономическата конкурентоспособност. Положителните странични ефекти ще бъдат множество: създаване на работни места, ноу-хау, подновяване на индустриализацията на ЕС и др. Проекти като „Супермрежата“ или развитието и разгръщането на интелигентни мрежи може да се ползва за промишлено сътрудничество и подобряване на иновациите на равнището на ЕС.

Енергийна политика за всички

5.18 Всеобщият достъп до енергия трябва да залегне сред целите на общата енергийна политика на ЕС, като надхвърли само интегрирането на пазара.

5.19 Една справедлива и прозрачна цена на енергията позволява на предприятията да се разрастват и да инвестират. Достъпните цени на енергията се постигат чрез вземане на ефикасни решения, интегриран и прозрачен вътрешен енергиен пазар и повишени правомощия за контрол, предоставени на националните и европейските регулатори.

5.20 Европейското законодателство дава на потребителите права, но те не ги познават добре и не се възползват от тях в пълна степен. ЕИСК смята, че компетентните органи или енергоразпределителните предприятия трябва системно да информират крайните потребители за правата им. ЕИСК изисква на национално равнище да се публикуват редовно доклади за упражняването на правата от потребителите. Ако е необходимо, могат да бъдат взети допълнителни мерки, за да се гарантира упражняването на правата от потребителите.

5.21 През зимата на 2010 г. – 2011 г. от енергийната бедност бяха засегнати между 50 и 125 милиона европейци (в зависимост от това какво определение се използва). Енергийната несигурност засяга все повече най-нуждаещите се и тези, които живеят при най-лоши жилищни условия, често пъти в лошо изолирани жилища и не могат да платят за енергия дори по социалните тарифи, определени от държавите членки. Освен необходимите европейски усилия за енергийна ефективност и намаляване на търсенето, ЕИСК предлага отново да се помисли за укрепване на механизмите на солидарност на равнището на 27-те държави членки в борбата срещу енергийната бедност, като се започне с даване на общо определение ⁽²⁾.

5.22 Един „европейски пакт за европейска солидарност“ би могъл да утвърди стратегическото и жизненоважно измерение на енергията (достъпност, поносими тарифи и цени, редовност, надеждност, произход). Тази европейска социална енергийна защита би изразила съпричастността на Европа с грижите на гражданите. Би била неразделна част от усилията за по-голяма социална хармонизация, която е необходима, за да се укрепят и да се получи ново осмисляне на европейския проект. Би трябвало той да намери израз в конкретни мерки на подходящото равнище.

Укрепване на външното измерение на енергийната политика на Европейския съюз

5.23 ЕИСК одобрява предложението на мозъчния тръст „Нашата Европа“ относно създаването на Европейска група за закупуване на газ, за да могат участващите държави и предприятия – при спазване на правилата на конкуренцията, да извлекат полза от нарасналата си преговорна сила, да гарантират достъпните си по-добре и да намалят променливостта на цените. Следващ етап би могло да бъде създаването на обща структура за доставка на газ, а евентуално и на други ископаеми горива.

⁽²⁾ Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Енергийната бедност в условията на либерализация и икономическа криза“, ОВ С 44 от 11.2.2011 г., стр. 53-56.

5.24 В случаите, когато са засегнати повече държави членки, Съветът би трябвало да възложи на Европейската комисия мандат, позволяващ ѝ да преговаря от името на ЕС по споразумения за енергийни доставки с трети страни. ЕИСК отбелязва със задоволство решението на Съвета да възложи на Европейската комисия задължението да преговаря от името на държавите членки по споразумения с Азербайджан и Туркменистан за доставки на газ по транскаспийския газопровод. При тези обстоятелства ЕИСК призовава Съветът и Комисията да направят тази практика повсеместна.

5.25 ЕИСК препоръчва Европейската комисия да проследява по-отблизо всички национални споразумения за енергийни доставки, сключвани с трети страни. Европейската комисия би трябвало да може да оценява тези споразумения в светлината на последиците от тях, положителни или отрицателни, за целия ЕС (TEN/464).

5.26 ЕИСК препоръчва подхода на развитие и партньорство със страните от евро-средиземноморския регион и източните съседи на ЕС, който ще позволи на ЕС едновременно да разнообрази и да гарантира своите доставки на енергия (по-специално на възобновяемите енергийни източници посредством инициативата „Desertec“, Средиземноморския енергиен пръстен, Средиземноморския план за слънчева енергия, Евросредиземноморската мрежа), както и да помага на своите партньори да използват своя потенциал. ЕС би могъл да предоставя техническа помощ, експертен опит и ноу-хау за обучение и провеждане на проекти (становише REX/329).

5.27 ЕИСК смята, че на ЕЕО и междинните разпоредби трябва да се осигури силно външно измерение, за да се улесни достъпът до енергия за развиващите се страни. На тези страни трябва да се помага да произвеждат енергията, от която имат нужда, но те трябва също да могат да я изнасят към Европа, за да финансират инвестициите си.

5.28 ЕИСК се запозна със заключенията на Съвета „Транспорт, телекомуникации и енергетика“ от 24 ноември 2011 г. за укрепване на външното измерение на енергийната политика. Запозна се и с приоритетите на Съвета и отново отправя искането си за по-добро интегриране на енергийната политика или поне за систематично предварително съгласуване на решенията. По отношение на метода препоръчва във всички случаи, в които това води до добавена стойност, да се използва общ подход в тясна връзка с държавите членки.

Участие на гражданското общество

5.29 Предвид важността на екологичните предизвикателства, размера на инвестициите, социалните последици от политическите решения, последиците за начина на живот и необходимостта от подкрепа на общественото мнение, е изключително важно гражданите да участват в обсъждането на въпросите на енергетиката. Европейците имат право на ясна и прозрачна информация за решенията по енергийни въпроси, взимани на различните равнища (европейско, национално и регионално) ⁽³⁾. В това отношение националните ИСС играят съществена роля.

⁽³⁾ Вж. например във Франция за атомната енергия: Национално сдружение на местните информационни комитети и комисии (ANCCLI), създадено с постановление на Държавния съвет.

Необходими са информационни кампании и консултации за големите енергийни предизвикателства на Европа. Трябва също така да се постави акцент върху енергийната ефективност.

5.30 Би трябвало гражданите също да могат редовно да изразяват своите гледни точки по големите политически въпроси. Биха могли да бъдат организирани консултации на подходящото равнище. От много години насам ЕИСК провежда такива консултации на равнището на ЕС (а именно за ядрената енергетика, улавяне и съхранение на CO₂). Приканват се и националните, регионалните и местните власти да организират широка консултация с гражданското общество.

5.31 ЕИСК предлага да се създаде форум на гражданското общество по въпросите на енергетиката. Този форум би могъл да работи в тясно сътрудничество с институциите на ЕС и да се събира редовно, за да участва в изготвянето на многогодишната програма за интегриране на енергийния пазар. На него биха могли да се събират европейски и национални организации, които активно работят в областта на енергетиката. Този форум може да участва в консултации за замисъла на енергийната мрежа на ЕС, прехода към енергийна система с ниска въглеродна интензивност до 2050 г. и по произтичащите от това икономически и социални въпроси. На членовете трябва да се предоставя подходяща информация, която те биха могли да разпространяват сред сродни организации в държавите членки.

5.32 Възприемането от общественото мнение на решенията, които ще бъдат направени по енергийните въпроси, представлява допълнително предизвикателство (ядрена енергетика, улавяне и съхранение на CO₂, вятърните централи, линии с високо напрежение и др.). Участието и отговорността вървят ръка за ръка. ЕИСК, който председателства работната група „Прозрачност“ на Европейския форум по въпросите на ядрената енергия (ENEF), би могъл да предоставя прозрачна информация на гражданите и да обменя мнения с тях на своя уебсайт (разпространение на добри практики, проследяване на инициативите и проектите за сътрудничество, развитието на сектора, обобщаване на гледни точки на гражданското общество от дебати във форума на гражданското общество по въпросите на енергетиката и разпространението им сред лицата, отговорни за вземане на решения). ЕИСК приканва Европейската комисия и държавите членки да предоставят на гражданите адекватна информация по неутрални и обективни канали. В това отношение е съществена ролята на организациите на гражданското общество и на форумите за допитване до него.

Да се помисли за възможното развитие на институциите в по-дългосрочен план

5.33 Окончателната цел остава създаването на Европейска енергийна общност. Все пак, като се има предвид, че ще бъде трудно 27-те държави членки едновременно да изберат една и съща посока, засиленото сътрудничество между държавите членки, по-специално на регионално равнище, би дало възможност да се постигне по-бърз напредък. Затова тези действия не трябва да противоречат на законодателството или други мерки на ЕС, като това трябва да се гарантира чрез постоянни консултации и привличане на институциите на ЕС. Ако е необходимо, би могло да се помисли за по-официални механизми.

5.34 ЕИСК препоръчва до 2014 г. да се направи оценка на постигнатия с помощта на член 194 от ДФЕС напредък и тогава да се помисли дали се налагат промени, в светлината на най-амбициозните предложения от този документ. Еwentуално като пример за една нова институционална рамка би могъл да послужат Договорът за Европейската общност за въглища и стомана. Ако държавите членки решат, би трябвало да е възможно в структурата на ЕС да се включи един съвсем нов институционален механизъм, както и съответното достижение на правото на ЕС.

Брюксел, 18 януари 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Миротворческата роля на ЕС в контекста на външните отношения: най-добри практики и перспективи“

(2012/C 68/04)

Докладчик: **г-жа MORRICE**

На пленарната си сесия, проведена на 19 и 20 януари 2011 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

„Миротворческата роля на ЕС в контекста на външните отношения: най-добри практики и перспективи“.

Специализирана секция „Външни отношения“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 15 декември 2011 г.

На 477-ата си пленарна сесия, проведена на 18 и 19 януари 2012 г. (заседание от 19 януари 2012 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 190 гласа „за“, 1 глас „против“ и 3 гласа „въздържал се“.

1. **Заключения и препоръки**

1.1 Укрепването на мира е закодирано в ДНК-то на Европейския съюз. Самото му създаване, неговото разширяване и оцеляването му във времена на криза свидетелстват за неговия потенциал в тази област. Като общност от нации, които насърчават демокрацията, правата на човека, равенството и толерантността, ЕС има моралното задължение да подкрепя усилията за укрепването на мира по света, а по силата на Договора вече разполага с мандат да изпълнява тази задача. Като най-големия донор на помощи в света, с дългогодишен опит в конфликтни зони и с голям набор от инструменти на свое разположение, той би следвало да оглави международните усилия за укрепване на мира. Въпреки това ЕС не използва в достатъчна степен своя потенциал в областта на укрепването на мира по света, а подкрепата му за постигане на позитивни промени оказва по-слабо въздействие отколкото би трябвало или би могло да се очаква. Въпреки положените усилия за подобряване на съгласуваността чрез създаването на Европейската служба за външна дейност (ЕСВД), все още не е постигнат интегриран, общоевропейски подход. Без ясно формулирана стратегия за укрепване на мира, без по-голям обмен на опит между всички дейности на ЕС за укрепване на мира и в отсъствието на реално сътрудничество с държавите членки, международните донори на помощи, НПО и организациите на гражданското общество, работещи за укрепване на мира по места, потенциалът на ЕС да постига реални и трайни промени в най-размирните региони по света няма да бъде напълно оползотворен. Предизвикателството може би е огромно, но отплатата е още по-голяма. Мирна Европа ще се развива по-добре в един мирен свят.

1.2 С оглед на тези заключения ЕИСК отправя следните препоръки:

Относно стратегията и политиката

1.2.1 ЕСВД следва да изготви стратегия за укрепване на мира, която да обхваща цивилната, военната, дипломатическата, политическата и хуманитарната дейност, действията за бързо реагиране, помощта за дългосрочно развитие, краткосрочната помощ, изменението на климата, търговската и инвестиционната

политика, както и всички останали дейности на ЕС, които оказват въздействие върху уязвимите райони.

1.2.2 Тя следва да създаде оперативна група, включваща представители на ЕП, ЕК, КР, ЕИСК, ЕИБ и неправителствените организации, работещи в областта на укрепването на мира, на която да бъде възложено да изготви тази стратегия.

1.2.3 Политиките и програмите на ЕС, особено тези, които се осъществяват в конфликтни зони, следва да могат да бъдат предмет на оценка на въздействието от гледна точка на чувствителността към конфликти, за да се гарантира тяхното съответствие с правилата и ценностите на ЕС и най-ефективното по отношение на разходите използване на помощта от ЕС.

Относно оперативните въпроси

1.2.4 Следва да бъде изготвен кодекс от принципи за всички операции на ЕС в конфликтни и предразположени към конфликти зони.

1.2.5 Всички проекти за укрепване на мира следва да включват мерки за насърчаване на доброто управление и демократичните принципи (права на човека, свобода на словото, равенство, политически и синдикални свободи), както и стандарти за опазване на околната среда.

1.2.6 Следва да се изготвят показатели за наблюдение на напредъка на реформите, а системите за наблюдение следва да се укрепят, като се включат представители на гражданското общество, като се установи по-добър баланс между мъже и жени в органите за наблюдение и като се гарантира ангажираност с реформите. Необходимо е да се постави по-силен акцент върху предотвратяването на конфликти, по-специално върху ролята на образованието и медиите, включително социалните медии, в уязвимите зони, и да се поощряват и популяризируют мерките за насърчаване на помиряването, включително диалога между културите и медиацията.

1.2.7 Ангажиментът на ЕС към организираното гражданско общество в уязвимите зони следва да се засили чрез увеличаване на подкрепата за организациите, които споделят ценностите на ЕС за насърчаване на толерантността, плурализма и останалите дейности за укрепване на мира, а работата на ЕИСК в тази област следва да се улесни.

1.2.8 Следва да се насърчи спазването на Резолюция 1325 на ООН относно ролята на жените за мира и да се окаже по-голяма подкрепа на женските групи, работещи по места, както и на усилията за насърчаване на равенството между половете.

1.2.9 Жертвите на конфликт, особено децата, следва да получават по-целенасочено внимание и по-голямо признание и подкрепа от страна на ЕС.

1.2.10 Следва да се насърчават, улесняват и подпомагат програмите в подкрепа на уязвимите млади хора, особено момчетата, за да им се даде възможност да играят пълноценна и конструктивна роля в обществото.

1.2.11 Набирането и обучението на граждански персонал за участие в мисии следва да се разрасне и подобри, а мисиите следва да се преориентират от военно към гражданско управление на кризи.

1.2.12 Следва да се създаде база данни на европейски експерти по укрепване на мира и кандидати за граждански мисии от съдебната система, адвокатските среди, полицията, неправителствените организации в областта на укрепването на мира, както и на медиатори, администратори и политици с опит в тази област.

Относно най-добрите практики и обмена на опит

1.2.13 Институциите на ЕС, държавите членки и международните органи следва да обменят помежду си най-важните извлечени поуки; този обмен следва да се подпомага от сборник с най-добри практики в областта на укрепването на мира и по-нататъшно проучване на използването на инструментариума на ЕИСК за разрешаване на конфликти⁽¹⁾.

1.2.14 Следва да се обърща по-голямо внимание на обмена на опит между вътрешната миротворческа дейност на ЕС, като програмата на ЕС REACE в Северна Ирландия, и външните му действия.

1.2.15 Следва сериозно да се обмисли възможността за създаване на Европейски център на високи постижения/институт в областта на укрепването на мира, който да е свързан със и да доизгражда постигнатото от съществуващите структури, както и да следи идеите и препоръките, отправяни от други институции и експерти.

1.2.16 Следва да се организира голяма конференция, посветена на укрепването на мира, на която да се съгласуват всички елементи на новата стратегия за укрепване на мира и да се формулират препоръки за най-добрите начини за споделяне на наученото.

2. Контекст

2.1 Настоящото становище е продължение на становището по собствена инициатива относно „Ролята на ЕС в мирния процес в Северна Ирландия“, прието от ЕИСК през октомври 2008 г.⁽²⁾, в което се отправя призив към ЕС да постави укрепването на мира в основата на бъдещата си стратегическа ориентация. То разширява обхвата на анализа отвъд границите на ЕС, прави преглед на наличните инструменти за укрепване на мира, особено след създаването на ЕСВД, проучва до каква степен се е извършвал обмен на опит и отправя препоръки за бъдещата работа в тази област.

3. Въведение

3.1 Често описван като най-успешния пример за наднационален проект за укрепване на мира в света, ЕС може да бъде пример за подражание за останалите в тази сфера. Фактът, че след края на Втората световна война той успя да обедини заклетите врагове, е може би най-голямото му постижение. Оставането им заедно в рамките на съюз на нациите, увеличаването на броя им и засилването на тяхното влияние в световен план е още един миротворчески триумф, а запазването на тази инерция в разгара на финансова криза ще бъде поредното голямо предизвикателство.

3.2 ЕС обаче не беше добре подготвен да носи тежестта на моралното задължение да бъде пример за подражание или лидер на усилията за укрепване на мира по света. При операциите си в конфликтни зони той използва наличния широк спектър от различни инструменти – от управление на кризи през хуманитарна помощ до военна помощ и помощ за развитие. Неговият подход обаче беше лишен от съгласуваност, координация и надеждна връзка с гражданското общество, представляващо обикновените хора.

3.3 С влизането в сила на Договора от Лисабон ЕС разполага с нов мандат за укрепване на мира (член 21), нова структура в негово подкрепа (ЕСВД) и нова ръководна фигура (върховния представител Катрин Аштън), която да го осъществява. Следователно вече не би трябвало да има никаква причина ЕС да не може да поеме водещата роля и да окаже реално въздействие върху усилията за укрепване на мира в целия свят.

3.4 Сега е подходящият момент ЕС да се изяви като лидер. Непосредствените му съседи преминават през политически, икономически и социални сътресения. В този решаващ момент от историята си те се нуждаят от стабилна подкрепа. Със своята „нова и амбициозна“ политика за съседство ЕС показва, че е готов и има желание да дава личен пример. Но както тук, така и при укрепването на мира по света, действията са по-красноречиви от думите.

3.5 ЕС има „внушителен потенциал“ да обедини всички аспекти на своето влияние, за да изгради последователен и всеобхватен подход към укрепването на мира, и разполага с необходимите за целта ресурси. В крайна сметка обаче успехът зависи от политическата воля и способността на държавите

⁽¹⁾ Вж. становище SC/029, „Ролята на ЕС в мирния процес в Северна Ирландия“, докладчик: г-жа Morrice, 2009 г.), ОВ С 100, 30.4.2009 г., стр. 100 - 108.

⁽²⁾ Пак там.

членки на ЕС да говорят с един глас и от желанието им да окажат пълна подкрепа на една амбициозна обща стратегия за укрепване на мира, която не само ще повиши доверието в ЕС в международен план, но и ще работи за насърчаването на позитивни промени в света.

4. Предистория

4.1 „Укрепване на мира“ е относително ново понятие в речника на международната дипломация. То беше дефинирано за първи път от генералния секретар на ООН Бутрос-Гали в неговата Програма за мир от 1992 г. като „действие за идентифициране и подпомагане на структури, които ще полагат усилия да укрепят и затвърдят мира, с цел да се избегне повторение на конфликт“. През 2006 г. ООН създаде Комисия за укрепване на мира, която да оказва подкрепа на усилията за постигане на мир в държави, които се възстановяват от конфликт; през 2009 г. Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) създаде Международна мрежа в областта на конфликтите и нестабилността (INCAF).

4.2 В европейски контекст понятието „укрепване на мира“ в рамките на външните отношения на ЕС се упоменава за пръв път в приетата през 2001 г. Програма от Гьотеборг за предотвратяване на конфликти, свързани с насилие. Най-скорошното му упоменаване е в член 21 от Договора от Лисабон, в който като основни цели на външната дейност на ЕС се посочват принципът на правата на човека и демокрацията, предотвратяването на конфликти и опазването на мира.

4.3 Договорът от Лисабон определя и нова рамка на външните отношения на ЕС. Върховният представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност обединява правомощия, които преди това бяха разпределени между Съвета и Европейската комисия. Върховният представител Катрин Аштън получава подкрепа от ЕСВД, чиито правомощия обхващат дипломацията, развитието и отбраната (трите D: „Diplomacy, Development and Defence“), като всяка една от тези области може да служи за целите на укрепването на мира.

4.4 В рамките на ЕСВД и на ресорните дирекции на ЕК ЕС разполага с голям набор от инструменти, които могат да бъдат използвани за укрепване на мира. Те включват:

— **Цивилни и военни мисии в рамките на общата политика за сигурност и отбрана (ОПСО)** – с акцент върху полицията, върховенството на закона, гражданската администрация и гражданската защита – които често са възпрепятствани от липса на обучен персонал. Аспектите, свързани със сигурността и логистиката, се определят като предпоставка за стабилна и безопасна среда за укрепването на мира.

— **Инструмент за стабилност (ИС)** – главният източник на финансиране от ЕС за укрепване на мира. Над 70 % от наличните средства (2 млрд. евро за периода 2007-2013 г.) се използват за реагиране при криза, за да се „запълни празнината“ между краткосрочната хуманитарна помощ и дългосрочната помощ за развитие.

— **Партньорство за укрепване на мира** в рамките на ИС, имащо за цел да подобри комуникацията с ключовите партньори в процеса на реагиране при криза. То подпомага работата с организациите на гражданското общество, спомога за разпространението на най-добри практики и предоставя достъп до логистична и техническа подкрепа.

4.5 Много други инструменти на ЕС не са предназначени конкретно за укрепване на мира, но могат да бъдат използвани в подкрепа на тази роля на ЕС. Сред тях са хуманитарната помощ (ЕЧНО), Европейският инструмент за демокрацията и права на човека, помощта за развитие по линия на Европейския фонд за развитие (АКТБ/отвъдморски страни и територии) и Инструментът за сътрудничество за развитие (Латинска Америка, Азия, Персийският залив и Южна Африка).

4.6 Някои политики на ЕС, например в областта на търговията, инвестициите на ЕИБ, околната среда, енергетиката или селското стопанство, също могат да бъдат използвани в контекста на укрепването на мира; политиката на разширяване на ЕС съдържа елемент на укрепване на мира, тъй като налага на страните кандидатки изискването да се придържат към основните ценности на ЕС⁽³⁾. Освен това на Европейската политика за съседство (ЕПС), която обхваща 16 от най-близките съседни на ЕС, беше „вдъхнат нов живот“ след „арабската пролет“ с включването на аспект на укрепване на мира, с цел да се подпомогне изграждането на „дълбока и устойчива демокрация“. В новата „Програма за промяна“ на ЕС се предлагат различни начини за засилване на ролята на ЕС в укрепването на мира.

4.7 По-голямата част от дейността на ЕС за укрепване на мира протича в рамките на външната политика; ЕС обаче провежда и уникална мирна инициатива на собствената си територия. През 1996 г. беше създадена специална програма на ЕС в подкрепа на мира и помирието в Северна Ирландия и граничните области на Ирландия, която в момента е в третия си цикъл на финансиране⁽⁴⁾.

5. Укрепване на мира – предизвикателства

5.1 В търсене на определение и стратегия

5.1.1 Въпреки че днес укрепването на мира е широко прието като ценен нов подход към намесата в конфликтни зони, точно

⁽³⁾ Вж. параграф 2 от заключенията на Съвета относно разширяването и процеса на стабилизиране и асоцииране, 3132-ро заседание на Съвета по общи въпроси от 5 декември 2011 г.: „Процесът на разширяване продължава да укрепва мира, демокрацията и стабилността в Европа и дава възможност на ЕС да бъде в по-добра позиция, за да посрещне световните предизвикателства. Преобразяващата сила на процеса на разширяване поражда дълбоки политически и икономически реформи в обхванатите от процеса на разширяване страни и носи ползи за ЕС като цяло. Успешното приключване на преговорите за присъединяване с Хърватия е категорично доказателство за това и изпраща положителен сигнал към по-широкия регион“.

⁽⁴⁾ Вж. становище CESE, „Проект за известие до държавите-членки относно определянето на насоки за инициатива в рамките на специалната програма за подкрепа на мира и разбирателството в Северна Ирландия и граничните графства на Ирландия (SEC(95) 279 окончателен)“ ОВ С 236/29, 11.9.1995 г., и становище CESE „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно финансовото участие на Европейския съюз в Международния фонд за Ирландия (2007-2010 г.), COM(2010) 12 – 2010/0004 (COD)“, ОВ С 18/114, 19.1.2011 г.

определение на това понятие не съществува. Някои смятат, че то се прилага единствено с цел стабилизиране и възстановяване на райони след конфликт. Други считат, че то запълва празнината между политиката за отбрана и политиката за развитие. Трети го описват като „каталитичен процес, който обхваща диапазона от предотвратяване на конфликти през управление на кризи, омиротворяване и опазване на мира до стабилизиране след конфликт“.

5.1.2 Ако разгледаме различните елементи, **„опазването на мира“** е свързано със сигурността и отбраната, **„омиротворяване“** означава използване на дипломатически средства за постигане на политическо споразумение, а **„укрепването на мира“** обхваща и двете, както и други аспекти. В идеалния случай това е процес, който започва преди да дойдат мироопазващите сили или миротворците, и ако е успешен и траен, може да направи присъствието им излишно. Всеобхватно, изцяло консултативно и дългосрочно, укрепването на мира вероятно може да бъде описано като „процес с отворен край, чиято цел е да помири различията, отваряйки врати и разширявайки кръгозора“.

5.2 Необходимост от съвместна позиция

5.2.1 Независимо какво е определението, експертите са единодушни, че укрепването на мира е „изключително сложен процес, включващ широк кръг от участници, които развиват дейност в областта на военната и цивилната намеса, дипломатията и финансовата и техническата подкрепа в краткосрочен и дългосрочен план на местно, национално и международно равнище“. Голямото предизвикателство е да се намери начин да се постигне „съгласуваност, координация и взаимно допълване“ между широкия спектър от политики, участници и инструменти в тази област във и извън ЕС. Главната пречка е, че отделните държави членки и отделните външни донори имат различни приоритети и когато нуждите и интересите им се разминават, е възможно да възникне напрежение.

5.2.2 В самия ЕС сложността на структурите в различните институции и дирекции е още едно сериозно предизвикателство пред практическата координация между органите, които отговарят за тази сфера. По същия начин е крайно необходимо да се осигури съгласуваност между политиките, насочени конкретно към уязвимите зони, като помощта за развитие, и политиките, които могат да окажат голямо въздействие върху тях, по-специално в областта на търговията, инвестициите, изменението на климата и енергийната политика. Създаването на ЕСВД се разглежда като реална възможност да се постигне съгласуваност в политиката и практиката както между институциите на ЕС, така и между ЕС, неговите държави членки и останалите големи донори, като Организацията на обединените нации, САЩ, Китай и други заинтересовани страни.

5.2.3 „Светият Граал на всеобхватния подход“ все още остава непостижим, но се полагат усилия за по-съгласувано използване на инструментите на ЕС. Скоросен пример за това е приобщаващият подход към Судан и Южен Судан, за който Съветът по

външни работи се договори през юни 2011 г. и който обхваща редица дейности – от политически диалог през изграждане на граждански капацитет до помощ за развитие и търговско сътрудничество. Неотдавнашната „Програма за промяна“ на ЕС, която преразглежда приоритетите на политиката за развитие, е още един пример за нов подход към укрепването на мира. В предложенията се поставя акцент върху правата на човека, демокрацията, равенството, доброто управление и връзките с гражданското общество. В някои среди това се счита за ценен нов начин на мислене, докато други смятат, че този подход не стига достатъчно далече.

5.3 По-активна роля на гражданското общество в преобразуването на конфликти

5.3.1 Процесът на преобразуване на конфликти изисква фундаментални промени в нагласите и поведението. Включването, ангажираността и диалогът са оръжия срещу страха, омразата, нетолерантността и несправедливостта и са основните елементи, които създават условия за предотвратяване на конфликти и укрепване на мира. Тази работа трябва да се върши на най-ниското и близко до обикновените хора равнище, където укрепването на мира е от най-голямо значение. Тук вече участието на организациите на гражданското общество, които споделят с ЕС ценности като равенство, права на човека, приобщаване и толерантност, не може да се оставя на случайността; трябва да се отдаде приоритетно значение на подкрепата за хората, които са уязвими, изложени на риск или чието мнение остава нечуто.

5.3.2 Широко прието е, че организациите на гражданското общество играят ключова роля за гарантирането на ефективността и дългосрочната устойчивост на стратегиите за укрепване на мира. Сътрудничеството и консултациите с местните „недържавни участници“ не само водят до по-добро разбиране от страна на ЕС на ситуацията на конфликт от възходяща перспектива, но и гарантират приобщаването на обикновените хора към процеса. Освен това те спомагат за насърчаването на „по-чувствително към конфликтите“ укрепване на мира и оказват положителна подкрепа на усилията в тази област.

5.3.3 До този момент фокусът на дейността за укрепване на мира, било то на политическо или на оперативно равнище, имаше тенденцията да пренебрегва групите, които могат да окажат решаващо влияние върху процеса. Жените, които в много случаи съхраняват социалната тъкан по време на конфликт, рядко са представявани в процеса на взимане на решения. Подходът „обратно на работа“, прилаган от търговците в конфликтните зони, е важен пример за жизнестойчивост, която заслужава подкрепа. Синдикалната дейност, като демонстрациите за мир и солидарност, каквито често можеха да се видят по улиците в страните, които сега са част от ЕС, е още един ефективен ресурс в подкрепа на укрепването на мира. Младите хора се нуждаят от подкрепа, за да канализират енергията си по конструктивен начин, а уязвимите групи, особено жертвите, се нуждаят от целенасочено експертно внимание.

5.3.3.1 Предотвратяването на конфликти и помириенето между разделени групи получават все по-голямо признание като фактор, заслужаващ по-голямо внимание в усилията за укрепване на мира. В това отношение жизненоважна роля играе образованието, което учи младите хора не само

да приемат, но и да зачитат различията. Друг значителен фактор, който трябва да се има предвид, са медиите, по-специално ролята, която могат да изпълняват социалните медии, оказвайки влияние в положителна посока. Насърчаването на специфични стратегии за сближаване на отделните групи, като например межкултурния диалог и медиацията, е друг важен аспект на тази дейност.

5.3.4 Структурираният диалог между ЕС и организациите на гражданското общество в конфликтните зони може да създаде трайни връзки и разбиране на най-близкото до гражданите равнище. Заради тесните си връзки с организираното гражданско общество, ЕИСК има отличната възможност да играе по-голяма роля в отношенията на ЕС с организациите, представляващи обикновените хора в тези региони. Той вече е установил сътрудничество с предприятия, синдикати и други участници в райони като Китай, Тибет, Ливан, Северна Африка и АКТЬ, и би искал да засили този обмен на опит, за да „подпомага и подкрепя“ усилията на организациите на гражданското общество и работата с ЕС по проекти за укрепване на мира.

5.4 По-голямо признаване на ползата от обmena на опит

5.4.1 Като общност от 27 нации, обединени в името на общото благо, ЕС има възможността да споделя с останалите собствения си специфичен опит. От своя процес на взимане на решения до стратегията си за разширяването, ЕС може да предложи примери за практики, които могат да бъдат възпроизведени от регионални сдружения в други части на света. Африканският съюз например е организация, която следва европейския подход; има и други, които имат желание да последват този пример. Съществуват други успешни примери на страни и региони, които са успели да постигнат промяна, без да се стига до конфликт; те заслужават да им се отпаде дължимото внимание в политиката и практиката в областта на укрепването на мира.

5.4.2 Тъй като работи за укрепване на мира във външните си отношения от създаването си, ЕС може да сподели и богатия си опит от райони като Югоизточна Азия, Близкия изток, Централна Америка, Балканите и Африка на юг от Сахара. Някои негови намеси постигнаха голям успех, други – в по-малка степен. Наистина резултатите от намесата на ЕС в някои конфликтни зони бяха остро критикувани, но дори и този опит може да бъде от полза за политиката, ако „извлечените поуки“ бъдат споделени по подходящ начин.

5.4.3 Много може да се научи от „споделянето на положителен опит“. Мирният процес в Ачех (Индонезия), възстановяването на канализационната система в разделения град Никозия⁽⁵⁾ и подкрепата на ЕС за мира в Северна Ирландия са примери, които могат да бъдат използвани по-широко в инструментариума на ЕС за укрепване на мира. Въпреки че няма универсален подход, който да се прилага към всички случаи, съществуват някои основни принципи, валидни за голям брой конфликтни зони, които не могат да бъдат пренебрегвани.

⁽⁵⁾ Вж. становището на Комитета на регионите относно „Дипломацията на градовете“ от 12 февруари 2009 г. (ОВ С 120/01, 28.5.2009 г.)

5.4.4 Проучванията обаче сочат, че този обмен на опит не е залегнал стабилно в политиката на ЕС, особено що се отнася до вътрешната и външната дейност. В случая с програмата PEACE в Северна Ирландия се наблюдава липса на какъвто и да било систематичен подход към споделянето на знания с други райони на конфликт. Предвид факта, че на ЕС се отдава заслугата за това, че е спомогнал за постигането на мир в региона, че работната група на Барозу за Северна Ирландия препоръча да се извършва обмен на опит с други конфликтни зони и че именно с тази цел беше създадена „мрежа за мир“, очевидната липса на взаимодействие с външната дейност е пропусната възможност и голяма политическа грешка.

5.5 Към създаване на Център за укрепване на мира

5.5.1 С оглед на това трябва да се положат още много усилия, за да може ЕС да се утвърди като световен лидер в стратегията за укрепване на мира и да се гарантира, че работата му има по-голям обхват и въздействие. Едно от обсъжданите предложения е създаването на Европейски институт за мира, препоръчано от бившия президент на Финландия и от шведския министър на външните работи, с цел да се осигури по-голяма „съгласуваност, координация и взаимно допълване“ на усилията на ЕС за укрепване на мира. От своя страна, лидерите на Северна Ирландия предложиха създаването на международен център на високи постижения, който да работи в областта на укрепването на мира извън Белфаст, за който поискаха средства по линия на програмата PEACE на ЕС; Европейският парламент също се включи в дебата, като изготви политически документ, озаглавен „Blue Print for an Institute for Peace“ („Проект за Институт за мира“).

5.5.2 Възможността за създаване на нов институт/център, който да е свързан с останалите работещи в тази област органи, като Европейския институт за изследване на сигурността (ЕИИС) или Агенцията за основните права, заслужава да се обмисли сериозно. Ако такава организация може да засили акцента върху независимите експертни консултации, диалога, обучението, проучването и споделянето на опит между работещите в тази област, тя може да се окаже ценна придобивка в подкрепа на работата на ЕСВД в тази жизненоважна сфера на дейност на ЕС.

5.6 Възможност, която не трябва да се пропуска

5.6.1 Настоящото становище се съсредоточава върху начините, по които ЕС би могъл да се организира възможно най-ефективно, за да играе по-конструктивна роля в най-голямото предизвикателство, пред което е изправен светът днес – разрешаването на конфликти. Фактът, че не съществува определение за „укрепване на мира“ и че ЕС все още не е изготвил стратегия в тази област, означава, че работата трябва да започне практически от нулата. Пред ЕС се открива рядка възможност в областта на международните отношения, каквато може и да не се появи отново.

5.6.2 Създаването на ЕСВД би следвало да позволи на ЕС да оползотвори тази възможност и да застане начело на международната дейност за укрепване на мира. Сега предизвикателството е да се изготви специфична стратегия за укрепване на мира, която да постига съгласуваност не само между програмите

и политиките на ЕС, но и между ценностите и интересите на ЕС и неговите държави членки. Това може да се окаже трудно в отсъствието на обща външна политика, установяваща приети принципи за намеса или ненамеса в конфликтни зони; някои обаче вярват, че „общоевропейският подход“ е единственият начин да се гарантира, че усилията за укрепване на мира дават реални резултати на място.

5.6.3 Историята е научила ЕС какви са предимствата на демокрацията пред диктатурата, колко важни са правосъдието, равенството и правата на човека и колко опасни са нетолерантността, ксенофобията, дискриминацията и предрасъдъците. От Световната война до падането на Берлинската стена ЕС върви непрекъснато по пътя на укрепването на мира, затвърждавайки постиженията си и проправяйки пътя за тези които искат да следват примера му. Той е минавал през много периоди на

изпитания, какъвто е и настоящата финансова криза, но неговите основни ценности винаги са били мерило за дейността му във и извън неговите граници.

5.6.4 В този момент на вътрешна криза и самоанализ ЕС не трябва да губи от поглед по-общата картина и глобалните си отговорности. Той не трябва да изоставя външнополитическите си ангажменти и трябва да си изгради специфична роля, с която никоя друга нация или група от нации да не може да се съревновава. Като миротворец ЕС допринася със своята история, морални ценности и уникалната си „марка“ – намеса, основаваща се на възходящ принцип, в област, в която най-ценени са авторитетът, разбирането, опитът, щедростта и доверието. Като световен лидер в областта на укрепването на мира ЕС също се нуждае от увереност, решимост и кураж, за да върви напред.

Брюксел, 19 януари 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

ПРИЛОЖЕНИЕ

Лица, интервюирани при изготвянето на настоящото становище:

1. г-н Gerrard Quille (съветник в областта на политиката за сигурност и отбрана, отдел „Политика“, ГД „Външни политики“, Европейски парламент);
 2. г-жа Franziska Katharina Brantner (ЧЕП) – член на групата на Зелените/Европейския свободен алианс, член на Комисията по външни работи, докладчик по предложението за регламент за създаване на инструмент за стабилност и член на делегацията за връзки с Израел;
 3. г-н Marc Van Bellinghen, и.д. началник отдел, и г-н Andrew Bугне, администратор, Политически съвет по световни и многостранни въпроси, Дирекция В „Предотвратяване на конфликти и политика на сигурност“, отдел „Укрепване на мира, предотвратяване на конфликти и медиация“, Европейска служба за външна дейност;
 4. г-н Kyriacos Charalambous, ръководител програма – политики на ЕС, ГД „Регионална политика“, Д1, отдел „Координация на програми, отношения с други институции и НПО, опростяване, фонд за солидарност“ и г-жа Tamara Pavlin, ръководител програма – политики на ЕС, ГД „Регионална политика“, Д4, отдел „Ирландия, Обединено кралство“;
 5. г-жа Catherine Woollard, изпълнителен директор, Европейско бюро за връзка в областта на укрепване на мира (EPLO);
 6. г-жа Olga Baus Gibert (директор по международни отношения – изграждане на мира – планиране на реакция на кризи, Служба за инструментите в областта на външната политика, отдел „Дейности по инструмента за стабилност“);
 7. г-н David O’Sullivan, главен оперативен директор, Европейска служба за външна дейност;
 8. проф. д-р Joachim Koops, академичен директор, „Проучвания на мира и сигурността в Европа“, колеж Vesalius, Брюксел, и директор на Global Governance Institute;
 9. г-жа Danuta Hübner (ЧЕП) – член на групата на Европейската народна партия, председател на Комисията по регионално развитие, член на Специалната комисия по финансовата, икономическа и социална криза, член на делегацията за връзки със Съединените щати и заместник-член на Комисията по икономически и парични въпроси;
 10. г-н Van den Brande, председател на комисия CIVEX, Комитет на регионите;
 11. г-жа Mireia Villar Forner, старши съветник в областта на политиката за предотвратяване на кризи и възстановяване, ООН/ПРООН.
-

III

(Подготвителни актове)

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

477-А ПЛЕНАРНА СЕСИЯ, ПРОВЕДЕНА НА 18 И 19 ЯНУАРИ 2012 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 — Единен пазар за правата върху интелектуална собственост — Насърчаване на творчеството и новаторството за икономически растеж, работни места за висококвалифициран персонал и първокласни продукти и услуги в Европа“

COM(2011) 287 окончателен

(2012/С 68/05)

Докладчик: г-н MEYNENT

На 24 май 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

„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Единен пазар за правата върху интелектуална собственост — Насърчаване на творчеството и новаторството за икономически растеж, работни места за висококвалифициран персонал и първокласни продукти и услуги в Европа“

COM(2011) 287 окончателен.

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 19 декември 2011 г.

На 477-ата си пленарна сесия, проведена на 18 и 19 януари 2012 г. (заседание от 18 януари 2012 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 160 гласа „за“, 3 гласа „против“ и 7 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Правата върху интелектуална собственост (ПИС) трябва и занапред да останат стимул за иновациите и растежа. Режимът за защита, който Комисията желае да промени, трябва да запази този класически аспект, без да се насочва изцяло към чисто икономически и финансов подход, въпреки че не бива да се забравя, че пазарната капитализация на най-големите международни предприятия се основава все още в голяма степен на техния „портфейл“ от нематериални права и лицензи, чиято стойност трябва да се запише в баланса, при прилагане на Международни стандарти за финансово отчитане (МСФО).

1.2 Представената от Комисията стратегия за ПИС в единния пазар е съществен и допълващ елемент от стратегията „Европа 2020“, Акта за единния пазар и Програмата в областта на

цифровите технологии за Европа. Необходима е една стратегия в тази област, предвид нарастващата нематериална част и специализацията на икономиката, но не бива да се забравя, че настоящото развитие се опира на обучението и квалификацията на хората, както и на техните познания, които придобиват все по-важно значение по отношение на растежа на новата икономика; човешкото измерение и общественият интерес трябва да бъдат неразделна част от стратегията и Комитетът смята, че това не проличава много ясно в представените предложения и анализи.

1.3 Освен това, както Комитетът винаги е подчертавал в свои предходни становища, първостепенната задача трябва да бъде да се позволи на МСП да защитават своите открития и творби, като същевременно имат достъп до потенциала за познания, който

предлага депозирането на заявки за патенти, и до търговски и рекламни стратегии, които стават все по-разнообразни в обществото на знанието и информацията.

1.4 Комитетът отдавна очаква единния европейски патент и възможността за уеднаквяване на съдебната практика на националните съдилища в рамките на Единния пазар. Той се надява, че скоро те ще се осъществят – в интерес на европейските предприятия и икономика, които са в неизгодно положение спрямо външната конкуренция. Комитетът очаква от Комисията инициативи, с които значително да се намалят трансакционните разходи, особено за патентите за изобретения.

1.5 През 2012 г. Комисията ще представи законодателно предложение за събирането на възнагражденията за авторските права за разпространението на музика по интернет. Комитетът настоява да се проведе предварително и неформално допитване с представителните организации за съответните права и интереси, включително с организацията на потребителите и на работниците. Комитетът настоява още за прозрачност и контрол на органите за управление на авторските права и сродните им права, които трябва да имат водеща роля в системата за събиране на възнагражденията, която ще бъде предложена. По отношение на таксата за копиране за лични цели Комитетът смята, че тя е несправедлива, тъй като копирането е част от честното използване (*fair use*). Във всеки случай тя не би трябвало да се прилага към твърдите дискове, използвани от предприятията за техните промишлени и търговски дейности.

1.6 Всъщност не е достатъчно ПИС да се разглеждат като ценни книжа, които евентуално могат да бъдат търгувани на специализирана европейска борса, тъй като възможностите за достъп до тях няма да бъдат еднакви за европейските МСП-МСИ и за големите транснационални групи и това би могло да ускори изтичането на европейските иновации към други континенти. Комитетът очаква с интерес конкретните предложения на Комисията в това отношение.

1.7 В бъдещата хармонизирана политика за ПИС трябва също да се отчитат общият интерес и правата на потребителите, както и ефективното участие на всички слоеве на обществото в обмислянето и изготвянето на обща и балансирана стратегия по въпроса. Всъщност е необходимо така защитените иновации и творчество да станат част от общите споделени познания на обществото и да допринасят за популяризирането на културата, информацията, образованието и обучението, и най-общо – на основните колективни права в държавите-членки.

1.8 В единния пазар е необходимо сближаване на националните законодателства по отношение на закрилата на нематериалните права и наказването на фалшифицирането, за да се улеснят както административното и митническото, а при необходимост, и полицейското и съдебното сътрудничество при провеждане на разследванията, така и наказването на най-тежките посегателства спрямо защитените права, когато нарушенията са с търговски характер и, по-специално, когато са застрашени здравето и безопасността на потребителите.

1.9 Фалшифицирането в голям мащаб и незаконните копия за търговски цели често са в пряка връзка с организираната

престъпност, като вероятността за залавяне и налаганите наказания на този вид престъпност нямат достатъчно възпиращ ефект.

1.10 Комитетът подкрепя стратегията на Комисията именно за да се насърчат координираните политики и действия и истинското административно сътрудничество, които представляват основен стълб, в интерес на предприятията и в общ интерес.

1.11 Днешните примери за разпространение онлайн срещу заплащане, разработени например от Apple, Amazon, Google или Deezer, показват, че остойностяването на авторските права не минава през криминализирането на младежите; ако цените са разумни и достъпни, частното незаконно копиране ще изгуби привлекателността си.

1.12 В повечето случаи на нарушение на съответните нематериални права компетентни са съдилищата по гражданско право, но освен обичайната бавна скорост на производството, доказателствената тежест за МСП е често пъти прекалено голяма, особено в случаи на нарушения в други страни, и трябва да се помисли за конкретни процедури в рамките на единния пазар по отношение на разследванията, сезиранията, взаимното признаване на административни и съдебни актове, обръщането на тежестта на доказването.

1.13 Обезщетяването на ищите може да се окаже трудно в международен контекст и би трябвало да бъде предмет на сътрудничество между заинтересованите страни, за да се гарантира, че обезщетението на притежателите на права съответства възможно най-пълно на истинските претърпени вреди, независимо от наказателните глоби и другите мерки, които могат да бъдат отсъдени от съда.

1.14 Необходими са ясна законодателна рамка относно частните „решения“ (кодекси и др.) и най-вече, вместо такива инициативи, съдебен контрол и гаранции за процедури и спазване на индивидуалните права, които трябва да се утвърждават: правото на информация, на зачитане на личния живот, на свобода на изразяване и на общуване, и гаранции за неутралността на интернет.

1.15 Същевременно би трябвало да се прилага ефективно общият принцип за пропорционалност между нарушенията и санкциите; в този дух трябва да бъдат преразгледани някои национални законодателства, които са прекалено вмешателски и репресивни спрямо незаконните копия на аудио-визуални продукти, правени в малък мащаб от частни лица посредством интернет без търговска цел. Не бива да се създава впечатлението, че законодателството отговаря по-скоро на лобисткия натиск, отколкото на основния принцип на наказателното право.

1.16 Комитетът очаква с интерес да се запознае с предложенията на Комисията за осъвременяване на правото на марките и неговото хармонизиране и актуализиране в рамките на единния пазар. Комитетът смята, че е необходимо да се актуализира и подобри защитата, предвид значението ѝ за определянето на стойността на предприятията.

2. Предложения на Комисията

2.1 Когато става дума за нематериалната собственост, често първите асоциации са с научните изследвания, патентите и в по-общ план - технологичните нововъведения. И въпреки че наистина тези елементи са определящи характеристики за конкурентоспособността, съществува и друга категория от нематериални активи: цялата област на нематериалното, свързана с въображението. Тук се включва богата палитра от дейности, концепции и отрасли, които обхващат културното и художественото творчество в най-широк смисъл, като дизайна, рекламата, марките и др. Всички тези елементи имат една обща черта: те се основават на концепциите за творчество и творческите търсения.

2.2 Неотдавнашни събития като ратифицирането на „интернет договорите“ на Световната организация за интелектуална собственост (СОИС) – Договор за авторско право (WCT) и Договор за изпълненията и звукозаписите (WPPT) – от страна на ЕС и държавите-членки не са били взети под внимание в предложенията на Комисията от 2009 г. Понастоящем в съобщението се отчита тази нова реалност, както и съществуването на международно споразумение за борба с фалшифицирането (ACTA).

2.3 Разграничават се две форми на нематериална (или „интелектуална“) собственост – индустриална собственост и литературна и художествена собственост.

2.4 Двете главни направления в закрилата на изобретателите и творците намират израз в двете исторически форми: патентите за изобретенията, които биха могли да имат промишлено приложение, и авторското право (или неговата по-ограничена разновидност *copyright* в общото право (*common law*) за публикации и другите литературни, аудио-визуални или художествени произведения, разбирани в по-широк смисъл.

2.5 В това съобщение се представят общите стратегически виждания на Комисията за създаване на истински единен пазар за интелектуална собственост, който липсва в момента в Европа — европейски режим за ПИС (права върху интелектуална собственост), който отговаря на икономиката на утрешния ден, който възнагражда творческите и новаторските търсения, който създава стимули за иновации в ЕС и който благоприятства културното многообразие благодарение на нови открити и свободни за конкуренция пазари на съдържание.

2.6 Става дума за набор от предложения, като някои от тях възпроизвеждат отдавна приети политики, но които трябва да бъдат хармонизирани и адаптирани, както и нови предложения в полза на включването и интегрирането на ПИС в единния европейски пазар.

2.7 Някои предложения не са формулирани конкретно и трябва да се изчака в следващите месеци да бъдат представени конкретни предложения за формата на организация на европейския пазар на ПИС и за преразглеждането в посока на

хармонизация на закрилата на марките. През 2012 г. Комисията ще излезе с предложения за управление на правата за музика, разпространявана по интернет.

2.8 Другите предложения вече са направени отдавна, като например това за единния патент, който след три десетилетия усилия изглежда скоро ще бъде осъществен, или за хармонизацията на законодателствата и конкретните мерки за борба срещу фалшифицирането и пиратството с продукти, или паразитирането на марките; но тези предложения вече са формулирани в хармонизирана и съгласувана рамка, за да допринесат заедно с другите за ефикасността на предложената стратегия.

3. Общи бележки на Комитета

3.1 Според Комитета един съвременен и интегриран европейски режим за правата върху интелектуална собственост ще допринесе много за растежа, създаването на устойчиви работни места и конкурентоспособността на европейската икономика – големите цели на стратегията „Европа 2020“. В миналото Комитетът редовно се е произнасял и е правил предложения по темата за индустриалната собственост и литературната и художествената собственост в единния пазар ⁽¹⁾.

3.2 Правата върху интелектуалната собственост включват правата за промишлено и търговско използване, каквито са патентите и полезните модели, марките, новите растителни сортове, правата върху базите данни или компютърните схеми, индустриалния дизайн, географските указания, авторските права и сродните им права, технологичните тайни и т.н.

3.3 В Европа само в индустриите на знанието работят 1,4 милиона МСП и са създадени 8,5 милиона работни места. Тези МСП изживяват бърз и продължителен растеж в сравнение с другите стопански отрасли, като по този начин участват в икономическото възстановяване.

3.4 Комисията заявява: „ПИС са права върху собственост“. Те са приравнени на права върху собственост, но всъщност са нематериални права, които защитават притежателите срещу копиране и конкуренция. Те представляват изключение от свободната конкуренция, под формата на временни монополи, защитавани от сертификат, издаван от компетентен държавен орган (патентите ...), или признат от правителствен законодателен акт (авторското право и сродните му права).

3.5 Притежателите на тези права могат да ги отстъпват или да продават единствено правото на възпроизвеждане под формата на лицензи, което ги доближава до правото на нематериална собственост, но чиято защита е по-неограничена на практика от тази на собствеността върху материални активи поради тяхното различно основание. Временните монополи всъщност са признати и защитени единствено от гледна точка на общия интерес, за да се увеличи потенциалът на познанията и технологиите за стимулиране на промишленото или културното развитие.

⁽¹⁾ ОВ L 18, 19.1.2011 г., стр. 105.
ОВ L 116, 28.4.1999 г., стр. 35.
ОВ L 32, 5.2.2004 г., стр. 15.
ОВ L 77, 31.3.2009 г., стр. 63.

3.6 Това измерение на общия интерес вече не присъства в областта на софтуерните продукти, за които не е задължително да се публикуват техните източници, когато за защитата им са издадени патенти. От своя страна европейското право изключва закрилата на софтуер чрез патенти (Мюнхенска конвенция) и защитава чрез сродно на авторското право не източниците, а само резултатите, получени чрез софтуера, наречен лицензиран. Това все пак създава проблем, тъй като същите резултати биха могли да бъдат получени чрез различни програми; освен това към защитата на авторското право на софтуер се поставят специфични задължения от гледна точка на оперативна съвместимост на различните програми, което би могло да позволи декомпиляция. Затова защитата, по принцип за период от петдесет години, изглежда прекомерна в област, в която обновяването и иновациите се случват с огромна бързина и в която „всичко се печели от победителя“ (*winner takes all*) на пазар, на който технологиите и програмите постоянно се развиват и трансформират.

3.7 В противоположна посока се надигат движения, които се противопоставят на традиционните форми на защита чрез създаването на безплатни обществени лицензи като „общия обществен лиценз“ („*General Public Licence*“) за софтуерните програми и „*creative commons*“ за литературните или творческите сфери; това е протест срещу класическата защита, която се разглежда като възпрепятстваща развитието на обществото на знанието и информацията. Тези безплатни лицензи, които представляват важна част от световния пазар, би трябвало да бъдат признати и защитени на същото основание като другите лицензи, които представляват собственост.

3.8 Заради общия интерес са възможни дерогации от временната защита (задължителни лицензи, когато притежателите на правата отказват да предоставят лицензи в определени страни или за лекарства при епидемии или эпизоотии). Преди споразуменията TRIPS и наскоро сключените споразумения в рамките на СОИС да дадат по-голямо, дори универсално измерение на нематериалните права, свързани с международната търговия, в миналото редица страни не осигуряваха истинска или достатъчна защита или пък толерираха нарушения на индустриалната и литературната собственост, за да изградят своята собствена промишлена база и за да развият познанията си (Япония, някои европейски страни и др.). Тези практики вече намаляват, но в действителност държавите могат да бъдат в по-голяма или по-малка степен репресивни или толерантни спрямо фалшифицирането (Китай, Индия...).

3.9 Разработването на нематериални активи (марките) позволява на едно предприятие да се отличи от конкурентите си, да извади на пазара нови продукти, нови концепции и в по-общ смисъл да печели от неценновата си конкурентоспособност, което в крайна сметка създава клиенти и допълнителни печалби, както и нови работни места. Фалшифицирането и паразитните практики се развиват и заплашват работните места и инвестициите, а също и здравето и безопасността на потребителите, тяхното доверие в марките, които са предмет на фалшифициране или копиране, като намаляват възможностите за лицензиране, както и очакваните приходи и данъци.

3.10 Създаването от тези активи стойност се взема предвид вече във все по-голяма степен при определянето на борсовата

стойност на големите предприятия в една икономика на нематериалното, в контекста на финансиализирането ѝ. Основната борсова капитализация на предприятия като Microsoft, Apple, IBM (портфейл от 40 000 патенти), Google или Facebook се състои до 90 % от техните нематериални активи; този процент варира според сектора на икономиката, но остава значителен, между 90 % и 40 % от борсовата капитализация на предприятията на пазара. Според новите международни счетоводни стандарти, в баланса трябва да се запишат нематериалните стойности, но това поставя сериозни проблеми за оценка.

3.11 Такава промяна на мащаба има преки последици за разбирането на „интелектуалната собственост“, която наистина се промени по същество от класическото използване на патентите и авторското право, както това беше отразено в неотдавнашни конвенции на СОИС. Комисията поиска от СОИС да включи закрилата на базите данни в бъдеща конференция за международен договор.

3.12 Това обяснява и АСТА, и условията за неговото приемане (без да ги оправдава); целта на този договор е трансграничната защита на мерките за собствеността на патентите и авторското право, включени в споразуменията TRIPs на СТО. Всъщност, някои страни като Китай или Индия блокират в Женева приемането на мерки за прилагането на TRIPs, като по този начин възпрепятстват цялостната ефективна защита на нематериалните права в международната търговия.

3.13 По принцип АСТА не би трябвало да изменя достиженията на правото на ЕС, но неговата насоченост единствено към укрепването на закрилата на правата на притежателите чрез митнически и полицейски процедури и административно сътрудничество продължава да дава предимство на едно конкретно разбиране за собствеността на правата; други права на човека, които без съмнение са много по-основни, като правото на информация, на здраве, на достатъчно храна, на подбор на семената за земеделските стопани, на култура, не са отчетени в достатъчна степен и това ще доведе до последици за бъдещите европейски законодателства, които ще бъдат взети предвид за хармонизацията на законодателствата на държавите-членки. Концепцията за индивидуализирана и изключителна собственост на временни изключения от свободната конкуренция няма да остане без последици за бъдещето на обществото на знанието и информацията и правата на човека от трето поколение, включени в Хартата за основните права на Европейския съюз.

3.14 Трябва да се отбележи, че в различните страни съществуват значителни разлики по отношение на това, кои изобретения се приемат за патентоспособни, особено относно новите технологии; специфичен казус са софтуерните програми, които някъде са защитени с патенти – в САЩ, а другаде от отделно авторско право – в Европа, но тези противоречиви режими си създават един на друг сериозни пречки за иновациите и са причината, например в САЩ, за непропорционалните разходи за правна защита. Издаването на обикновени патенти създава голяма правна несигурност. Наскоро САЩ реформираха своята Служба за търговски марки и патенти (USPTO) и преразгледаха своята система за защита на новите технологии, по-специално на софтуерните програми, за да издават патенти с добро качество, с които да насърчават иновациите и правната сигурност.

3.15 Процедурата за разглеждане на исканията е от съществено значение и трябва да бъде с безупречно качество и призната за бъдещия единен патент, за да се утвърди неговата стойност и да се избегнат в максимално голяма степен възраженията и процесите. Европейското патентно ведомство (ЕПВ) разполага с квалифициран персонал, същевременно обаче, трябва да му се осигури достатъчно време за разглеждане на досетата, за да се гарантира това качество, което би трябвало да бъде отличителният знак на европейските иновации. Също така, качеството на преводите от националните езици на работните езици по Лондонската конвенция би трябвало да бъде предмет на същите усилия от специалисти в техническия превод. Комитетът смята, че всъщност понастоящем софтуерът за машинен превод е още на твърде ниско ниво, за да превежда с нужното качество специализирания техническо-правен език и високия стил на патентите ⁽²⁾.

4. Специфични бележки на Комитета

4.1 Патентна защита на изобретенията

4.1.1 Според Мюнхенската конвенция изобретенията, които имат елемент на новост и които могат да намерят промишлено приложение, могат да бъдат предмет на искане за защита с патент; не подлежат на патентоване софтуерните продукти, бизнес методите, алгоритмите и уравненията, както и научните открития. Поставянето под въпрос на тези принципи относно софтуерните програми (които са алгоритми) и откритията в областта на генетиката (човешкия геном, ролята на гените) пороци дебати, тъй като съществува остро противопоставяне. САЩ издават патенти в областта на европейските изключения (според решенията на Върховния съд), което днес създава сериозни проблеми и поражда непропорционални разходи за защита в случай на съдебен спор.

4.2 Закрила на софтуера

4.2.1 „Директива 91/250/ ЕИО на Съвета предоставя закрита на авторското право за компютърните програми като на литературни произведения по смисъла на Бернската конвенция за закрита на литературните и художествените произведения (Париж, 1971 г.). Въпросът за качеството на автора е оставен в голяма степен на преценката на държавите-членки на ЕС. Работодателите имат право да упражняват икономическите права, свързани със създадените от работниците ил програми. В обхвата на директивата не се включват нематериалните права“ ⁽³⁾. Тази директива не решава проблема за правата на наетите творци нито в областта на авторското право, нито на патентите.

4.2.2 Комитетът предлага на Комисията да оцени възможността за специфична защита, с много ограничена продължителност, на софтуерните продукти; Директивата 91/250/ЕИО ⁽⁴⁾ би могла да бъде преразгледана, за да се намали много чувствително продължителността на защитата, например на пет години, и да се въведе задължение за публикуване впоследствие на източниците, като се отчита бързината на иновациите и на обновяването на програмите на големите издатели.

⁽²⁾ Европейското патентно ведомство (ЕПВ) предлага инструменти за превод с ограничени възможности на трите официални езика.

⁽³⁾ Вж. COM(2000) 199 окончателен.

⁽⁴⁾ ОВ L 122, 17.5.1991 г., стр. 42.

4.3 Закрила на бази данни

4.3.1 Става дума за една защита *sui generis*, по примера на литературната и художествената собственост, но за продължителност от петнадесет години, докато произведенията, описани или цитирани в някои бази, подлежат на авторското право. Европейското законодателство е едно от малкото, които предлагат защита на авторите на бази данни, които остават в голямата си част пренебрегнати от останалия свят.

4.4 Закрила на компютърните схеми

4.4.1 Електроните карти и информационните процесори са предмет на универсална специална защита срещу копиране, вписана в Споразуменията от Маракеш (1994 г.) за създаването на СТО.

4.5 Закрила на литературната и художествената собственост

4.5.1 Авторското право (което може схематично да бъде представено като *copyright* плюс моралното право на автора) и правото на творците за препродажба също са предмет на универсална защита в Европа.

4.5.2 Закрилата на произведенията, по-специално на книгите, на филмите и на музикалните произведения, е засегната от съвременните начини за цифрово възпроизвеждане и предаване по интернет. Тези средства могат да улеснят създаването на копия със същото качество като оригинала и търговията с тях. Тези практики са незаконни в Европа, но се третират по различен начин от националните законодателства и Комитетът подкрепя реалната хармонизация на законодателствата с оглед на постигането на пропорционалност и равновесие на контрола и санкциите.

4.5.3 В тази област е развито едно прекалено защитаващо притежателите на авторско право и сродните му права европейско право. Така е и в САЩ, което обяснява в голяма част наличието на АСТА, неговата „тайна“, ограничена само до няколко страни процедура на изработване и най-вече неговите цели за „правоприлагане“ предвид невъзможността да се приемат практически процедури и задължения в СТО, поради това че се изисква единодушие, а някои страни като Китай или Индия са против.

4.5.4 Все пак, според Комитета, подходът на АСТА има за цел да се постигне постоянно укрепване на позицията на притежателите на права спрямо „обществеността“, като някои от основните им права (личен живот, свобода на информацията, неприкосновеност на кореспонденцията, презумпцията за невинност) са все по-отслабени от закони, които са прекалено много ориентирани в полза на разпространителите на съдържание.

4.5.5 „Професионалните“ измамници знаят чудесно как да избягват всяка форма на контрол върху потока от данни в интернет и „показните“ санкции срещу неколцина подрастващи младежи не могат да скрийт факта, че производителите на аудио-визуални продукти изостават с десет години в създаването на „бизнес модел“, приложим към новите информационни и комуникационни технологии. За да се намалят разходите за процедурата и времето за уреждане на спорове, в някои страни има определени етични кодекси, които понякога са подкрепяни от правителството и които задължават доставчиците на достъп до интернет да предоставят на доставчиците на аудио-визуално и

музикално съдържание – сектор с много висока степен на концентрация – имената и адресите на хората, за които се предполага, че „копират“ съдържание, с което са се сбодили по интернет. Опасността от допускане на грешки не е отстранена. Тази форма на разкриване може да бъде утежнена от прекъсването на достъпа до интернет на предполагаемите фалшификатори. Макар в контекста на бюджетни ограничения това да улеснява работата на претоварените съдилища и да отменя нуждата за законодателя да действа и да предложи официални институции за борба срещу фалшифицирането, такива частни практики могат да доведат до отклонения, по същия начин като законодателството, което се приема под натиска на лобитата на разпространителите на филми и на музика, които съществуват в различни страни, в повечето случаи с малко убедителни резултати и на цената на нарушаването на правата на потребителите, като цяло напълно пренебрегвани и масово обявявани за потенциални нарушители.

4.5.6 Макар че е необходимо само по себе си да се спазват законите срещу фалшифицирането, които в голямата част от случаите защитават потребителите срещу рисковете за здравето и безопасността, също както защитават и квалифицираните работни места, при които се спазват правата на работниците, би било по-добре да се уточни общата концепция за литературна и художествена собственост, за да се балансира при хармонизирането законодателството, като се отчитат и правата на потребителите и ползвателите, както и на работниците, и като се включат техните представителни организации в изработването на нормите в тези области.

4.5.7 Директива ⁽⁵⁾ регламентира спътниковото излъчване и кабелното препредаване. Съществуват и други европейски правила:

— директива за осиротелите произведения (която в момента се разглежда от законодателя) ⁽⁶⁾;

— директива относно правото за отдаване под наем и наемане ⁽⁷⁾;

— и изключения от авторското право ⁽⁸⁾.

По тези законодателни актове се изработват периодични доклади. Трябва да се преосмислят „изключенията“ или „какво е поносимо“ от гледна точка на ясното утвърждаване на правата на ползвателите чрез закони, които да закрепят техните основни права и чрез налагане на изключения, например в случай на увреждане ⁽⁹⁾.

4.6 Предложение на Комисията за единен пазар на правата на интелектуална собственост и бележките на Комитета

4.6.1 Очертава се и укрепва постоянната тенденция временните права да се приравняват на защитата чрез патент, а

авторското право и други системи *sui generis* (компютърни схеми, промишлени образци, нови растителни сортове и др.) – към сходни права на собственост върху движими и недвижими активи. Тази тенденция, за която не можем да твърдим дали е трайна, е възприета и от Комисията и бележи дълбоко предложената стратегия.

4.6.2 Такова обръкване на временните изключения със собствеността, която произтича от римското право, има недостатъци, макар и не за притежателите. Суспендирането на правото на конкуренцията и подлагането му на режима на разрешения от притежателите под формата на лицензи не създава истинско право на собственост с всички характеристики. Ограничения съществуват заради общия интерес (задължителни лицензи), териториалността на патентите, която представлява ограничение на защитата, както и отклоненията в националните законодателства, включително в Европа, и др.

4.6.3 Все пак, понастоящем съществува склонност патентите и лицензите да се считат за инвестиционни книжа, гаранции за инвестициите, и даже се наблюдава превръщането им в ценни книжа (чрез секюритизация) с оглед на финансови спекулации. Това води до финансиране на икономиката паралелно с развиването на икономика на нематериалните активи, свързана с новите информационни и комуникационни технологии, както и с новите международни счетоводни стандарти. Предстои наскоро Комисията да конкретизира стратегията си в областта на пазара на патентите под формата на „инструмент за устойчивостяване на ПИС“ (Европейска борса?). Главната причина новаторските проявления в Европа да са проблематични се корени в недостига на връзки между университетите и предприятията за провеждане на фундаментални и приложни изследвания, както и в крещящия недостиг на рисков капитал в новаторските предприятия. Комитетът още веднъж обръща внимание на практиките на мултинационалните фирми в секторите на високите технологии, които се състоят в придобиването на МСП и инженери с портфейли от патенти на новаторски предприятия, а не на лицензи, които биха могли да бъдат предоставени и на техни конкуренти; целта е патентите и други свидетелства за индустриална собственост да се използват за монополистични и антиконкурентни стратегии.

4.6.4 Друг стълб на стратегията утвърждава главното място на единния европейски патент и на върховна европейска юрисдикция, която да уеднакви съдебната практика, за да се преодолеят сериозните трудности пред предприятията, по-специално пречките пред МСП за защита на тяхната индустриална собственост, и да се насърчава по-доброто познаване на състоянието на техниката в единния пазар.

4.6.5 Комитетът винаги силно подкрепя искането на Комисията за създаване на единен патент, като същевременно изразява резерви относно някои от практиките на ЕПВ, които не винаги зачитат напълно клаузите на Мюнхенската конвенция по отношение на изричното изключване на софтуерните продукти, при положение че всички патенти за софтуер или бизнес методи са анулирани от националните юрисдикции, сезирани с искове; такива практики засягат правната сигурност, която би трябвало да се осигури с получаването на патент, една

⁽⁵⁾ Директива 93/83/ЕИО (ОВ L 248, 06.10.1993 г., стр. 15).

⁽⁶⁾ Становище CESE: ОВ C 376 от 22.12.2011 г., стр. 66.

⁽⁷⁾ Директива 2006/115/ЕО (ОВ L 376, 27.12.2006 г., стр. 28).

⁽⁸⁾ Директива 2001/29/ЕО (ОВ L 167 от 22.6.2001 г., стр. 10).

⁽⁹⁾ Становище ЕИСК: ОВ L 228, 22.9.2009 г., стр. 52.

скъпа процедура за искащите патент (такси за проучване, превод, годишна такса, наемане на посредник по патентите). Тези отклонения не би трябвало да се отразят на бъдещето на единния патент.

4.6.6 Относно предложенията на Комисията за приемане на Европейски кодекс за авторското право и за проучване на възможността за създаване на алтернативен единен режим, Комитетът смята, че това са много амбициозни предложения в посока на хармонизация и на осъществяване на единния пазар, но счита, че все още е прекалено рано да се произнесе по предложения, които са просто хипотези, и приканва Комисията да

продължи анализите и да представи конкретни предложения, в които да се отчитат етапите на развитие по темата в държавите-членки.

4.6.7 Комитетът смята, че таксата за електронни и магнитни носители от всякакво естество за финансиране на частното копиране се събира на основание презумпцията за виновност. Комитетът смята, че тъкмо напротив – частното копиране представлява законна практика, която позволява да се промени носителя или материала и която трябва да бъде призната като право на законен притежател на лиценз за използване като елемент от честното използване (*fair use*)⁽¹⁰⁾.

Брюксел, 18 януари 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽¹⁰⁾ Този анализ се споделя и от Съда на ЕС в решението по делото *Padawan*.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет — Стратегическа визия за европейските стандарти: към по-голям и ускорен устойчив растеж на европейската икономика до 2020 г.“

COM(2011) 311 окончателен

(2012/C 68/06)

Докладчик: **г-н IOZIA**

На 1 юни 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:

„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет „Стратегическа визия за европейските стандарти: към по-голям и ускорен устойчив растеж на европейската икономика до 2020 г.““

COM(2011) 311 окончателен.

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 19 декември 2011 г.

На 477-ата си пленарна сесия, проведена на 18 и 19 януари 2012 г. (заседание от 19 януари 2012 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 158 гласа „за“, 6 гласа „против“ и 2 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) е убеден привърженик на стратегията „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж и приветства инициативата на Комисията. По-конкретно, приемането на общи стандарти на ЕС допринася за развитието на конкурентоспособен единен пазар с оперативно съвместими и иновативни, основаващи се на стандарти продукти и услуги.

1.2 Стандартите могат да се разглеждат като наследство на нашата цивилизация: те представляват настоящите и натрупаните в миналото знания и трябва да еволюират постепенно, за да се развият добре. Следва да се намали времето, необходимо за разработване на стандартите, така че те винаги да отразяват обществените нужди, без обаче това да се прилага по един и същи начин и без да се поставят под въпрос необходимите и понякога продължителни консултации между заинтересованите страни. Тези консултации се провеждат по-ефективно на национално равнище и се допълват ползотворно от преките действия на европейските специализирани организации.

1.3 Участието в стандартизацията следва да бъде толкова важно, колкото и участието в законодателния процес. Необходимо е да се засили участието на потребителите, МСП и други заинтересовани страни и това може да бъде постигнато с финансова подкрепа. Провеждането на партньорски преглед на националните стандарти от заинтересовани страни би могло да гарантира, че интересите на обществото да бъдат представени на всички равнища.

1.4 Стандартите в обществените поръчки са жизненоважни за правилното изграждане на единния пазар.

1.5 ЕИСК потвърждава вече заявената си позиция, че „спецификациите, одобрени от международните индустриални форуми и/или консорциуми в сектора на ИКТ, би трябвало да се приемат само след процедура на утвърждаване, извършена от европейските органи за стандартизация (ЕОС) с участието на представители на МСП, потребители, екологични организации и органи, които изразяват силни социални интереси (1)“.

1.6 Комисията предлага няколко действия в различни сфери. Тъй като стандартизацията е много важен инструмент в подкрепа на индустриалната политика, иновацията и конкурентоспособността, ЕИСК подкрепя предложените действия, особено онези, които са свързани с ролята на Съвместния изследователски център на Европейската комисия и имат за цел да удостоверят, че научните стандарти отговарят на изискванията на европейските и националните икономики по отношение на конкурентоспособността, социалните потребности, опасенията във връзка с безопасността/сигурността и въздействието върху околната среда (действия 1-5).

1.7 По отношение на обществения интерес Комисията предвижда да бъде отделено специално внимание на безопасността, сигурността и защитата, като отправя искане към държавите-членки да осигурят действително участие на потребителите, екологичните сдружения, хората с увреждания и възрастните хора. ЕИСК счита тези предложения за много ценни (действия 6-9).

(1) ОВ С 376 от 22.12.2011 г., стр. 58.

1.8 ЕИСК винаги е подкрепял участието и ефективната роля на организациите на гражданското общество и изразява пълното си съгласие с Комисията и нейната инициатива за разширяване и осигуряване на по-приобщаващ работен процес както на национално, така и на европейско равнище, въз основа на признати критерии като принципите на споразумението на СТО относно техническите пречки пред търговията. Би трябвало да се осигури финансова подкрепа за организациите на МСП, потребителите, синдикатите и други заинтересовани страни (действия 10-15).

1.9 Глава 5 от съобщението е посветена на разработването на стандарти в областта на услугите: ЕИСК подкрепя изразената в тази глава позиция и счита, че идеята да се даде отговорност на Групата на високо равнище по въпросите на услугите за бизнеса, предложена в съобщението на Комисията „За Акт за единния пазар“, е много полезна за всички сектори на икономиката, не само в сектора на услугите (действия 16-18).

1.10 ЕИСК признава специфичния характер на пазара на ИКТ и необходимостта от бързо определяне на стандарти, които всъщност биха били разработвани от форуми и консорциуми. Както се посочва, тези стандарти би трябвало да бъдат утвърждавани посредством истински приобщаващ процес. Създаването на многостранен форум от заинтересовани групи следва да се приветства. ЕИСК препоръчва този форум да се провежда редовно, а не само като еднократна инициатива. ЕИСК би искал да участва в този форум.

Стандартите в ИКТ са от първостепенно значение в електронните обществени поръчки и в електронното правителство по принцип. От първостепенно значение е да се гарантира оперативната съвместимост на ИКТ (действия 19-23).

1.11 Окончателните предложения подчертават ролята на Европа в международната стандартизация и активната инициатива, обявена от Комисията. ЕИСК подкрепя предложените действия и счита за изключително важно и в интерес на ЕС да играе много активна роля в международните дейности, като одобрява решенията на Комисията да подкрепи ЕОС в работата им на двустранна и многостранна основа (действия 24-28).

1.12 Независимият преглед, който следва да започне най-късно до 2013 г., се основава на интереса на Комисията да бъде оценен напредъкът и да бъдат постигнати поставените цели: индустриална политика, иновации и технологично развитие с оглед на нуждите на пазара, по-широкото участие и представителността. ЕИСК изразява пълното си съгласие с това предложение (действие 29).

2. Общи бележки

2.1 Една ефективна система за европейска стандартизация ще позволи най-вече да бъдат създавани оперативно съвместими продукти и услуги, които могат да бъдат предлагани безпрепятствено в рамките на ЕС, не само при трансгранични случаи, но и на местно, регионално или национално равнище.

2.2 ЕИСК изразява съгласие, че стандартите са ефективни инструменти на политиката и могат да допринесат за доброто функциониране на единния пазар, по-специално в сферата на ИКТ и услугите, в които се разработват стандарти за процеси и производствени методи.

2.3 ЕИСК изразява силната си подкрепа за използването на стандарти в обществените поръчки, тъй като това ще доведе до предлагане на основаващи се на стандарти продукти и услуги. Възложителите на обществени поръчки в ЕС следва да използват световни или европейски стандарти, ако има такива, за всяко искане за продукт или услуга, а използването на патентовани стандарти и оперативно несъвместими продукти или услуги определено следва да се избягва.

2.4 Като отбелязва колко е важно окончателното премахване на препятствията пред търговията, ЕИСК оценява ангажимента на всички национални органи за стандартизация в държавите-членки да прилагат европейските стандарти като национални стандарти, да оттеглят съществуващите национални стандарти, които са в противоречие с тях, и в бъдеще да не предприемат действия, които биха могли да застрашат това хармонизиране.

2.5 ЕИСК изразява съгласие, че европейският процес на стандартизация следва да бъде ускорен, опростен, модернизирен и да стане по-приобщаващ. Използването на конкретни стриктни срокове, експертни ресурси и ефективното участие на всички заинтересовани страни (особено МСП, потребителите и другите обществени заинтересовани страни, които често са слаби или не са представени на национално равнище), следва да се включат в исканията на ЕК за стандарти и финансиране.

2.5.1 Участието на национално равнище също е много важно. Предложенията от националните органи за стандартизация формират основата за европейски стандарт. За потребителите и за МСП е по-лесно да дават своя принос на национално равнище.

2.6 Тъй като стандартизацията е доброволен процес, диктуван от пазарни сили, и успехът ѝ зависи предимно от приемането ѝ на пазара, ЕИСК подчертава колко е важно МСП, дори чрез своите сдружения, да бъдат привличани за участие в по-голяма степен във всички етапи на стандартизацията: консултации по нови проекти, включително мандати, разработване на стандарти и окончателно гласуване както на национално, така и на европейско равнище.

3. Специфични бележки

3.1 *Съображение, свързано с ЕОС (?)*

3.2 ЕИСК признава постигнатото през последните няколко години значително намаление на средното време за разработка на европейски стандарти. Въпреки това сроковете следва да се

(2) ЕОС: европейски организации за стандартизация. Трите официални европейски организации за стандартизация са Европейският комитет за стандартизация (CEN), Европейският комитет за стандартизация в електротехниката (CENELEC) и Европейският институт за стандарти в далекосъобщенията (ETSI).

съкратят още повече, но не за сметка на обхвата или качеството. Комисията също се приканва да подобри и ускори своите процедури за разработване на мандати за стандартизация и позоваване на хармонизирани стандарти в Официален вестник на ЕС. ЕИСК приветства заявеното намерение на Комисията да намали продължителността на процеса с 50 % до 2020 г.

3.2.1 Трябва да има по-добър баланс в състава на работните групи и техническите комитети на ЕОС, като бъдат представени всички участници на пазара във връзка с разглежданата тема за стандартизация. Следва да се осигури и известно финансиране, за да се гарантира участие в семинарите от страна на микропредприятията, потребителите и други обществени заинтересовани страни и техните сдружения. ЕИСК приветства решението да се преразгледа и оптимизира настоящата система за стимулиране и финансова подкрепа, за да се разширят възможностите за участие на всички заинтересовани страни. Единно регламентиране на съществуващите инструменти ще бъде много препоръчително.

3.2.2 Изисква се подходящ надзор, за да се предотврати евентуално дублиране на работата или резултатите сред работните групи на равнище ЕС (финансиран от Европейската комисия).

3.2.3 Националните органи за стандартизация (НОС) изискват пълноценно участие на държавите-членки, особено под формата на политическа подкрепа, както и технически и финансови ресурси, за да се даде възможност за участие на всички заинтересовани страни.

3.2.4 Макар и една от основните ползи от стандартизацията да е възможността да се осигурят оперативно съвместими продукти и услуги, следва да се създадат ясен механизъм и инструменти за изпробване и утвърждаване на стандартите на ЕС, за да се осигурят по-бързи развойни цикли на продуктите.

3.2.5 В отговор на „застаряващата Европа“, европейската стандартизация играе ключова роля и за осигуряване на безопасни и достъпни продукти и услуги за потребителите от всички възрасти и с всякакви способности. Това е особено важно, като се има предвид значението на европейските стандарти за подкрепа на договорите за обществени поръчки.

3.3 **Насоки за изпълнението** – някои международни органи за стандартизация не изготвят насоки за прилагането, които да служат при използване на разработените стандарти. ЕОС следва да удовлетвори тази потребност, като изготвят ясни и кратки насоки за прилагане, с цел да осигурят лесното им прилагане.

МСП ще могат да получат достъп до пазари, в които се използват общи стандарти, което би намалило сложността и разходите за МСП и подобрило конкуренцията.

Би трябвало да се насърчи използването на стандартите на ЕС там, където липсват национални стандарти, или да се гарантира сближаване на националните стандарти с тези на ЕС чрез осигуряване на ясни пътни карти.

3.4 **Осведоменост и представителство за МСП:** следва да се използват целеви семинари, обучение и дейности за повишаване на осведомеността на регионално и национално равнище, тъй като МСП могат да бъдат достигнати по-лесно чрез местните браншови организации или организациите на МСП и публичните администрации.

3.4.1 МСП често не са запознати с механизма за разработване на стандарти и просто приемат продуктите със заложи в тях предварително зададени стандарти. Сдруженията на МСП на национално равнище и на равнище ЕС често не разполагат с ресурсите, необходими за предоставяне на входяща информация за разработване на стандарти, което допълнително намалява тяхното влияние.

3.4.2 ЕИСК изразява съгласие, че позицията на европейските асоциации, представляващи МСП, и обществените заинтересовани страни трябва да бъде заявена по-ясно. Следва да бъдат разгледани сериозно правото на глас на сдруженията на МСП в ЕС и обществените заинтересовани страни в ЕОС. ЕИСК заявява интереса си към участие в този дебат, който в момента буди противоречия, тъй като ЕОС са частни органи.

3.4.3 ЕИСК оценява работата, извършена с финансовата подкрепа на Европейската комисия от Европейската организация на занаятчийските камари и малките и средни предприятия за стандартизация (NORMAPME) и от Европейската асоциация за координиране на представителството на потребителите в стандартизацията (ANEC), представляваща потребителите.

3.4.4 За да се повиши осведомеността и да се засили използването на стандарти, ЕИСК предлага организациите за стандартизация на равнище ЕС и на национално равнище да предоставят на потенциалните потребители улеснен достъп до стандартите, включително обобщение на тяхното съдържание. Ако използването на стандарти е предписано в правен акт като задължително, то законодателят трябва да се погрижи тези стандарти да са толкова достъпни, колкото и самият правен акт.

3.5 **Образование:** понятията за стандартизация следва да бъдат включени в учебните програми на европейските средни училища и университети. Следва да се подкрепят конкретни стимули за студенти и научни работници за разработване на оперативно съвместими, основаващи се на стандарти решения и приложения. Например, следва лесно да се отпуска финансиране от ЕС за студенти и научни работници, самостоятелно или като трансгранични групи.

3.5.1 Комисията следва да следи иновационните тенденции, като работи в тясно сътрудничество със сектора на ИКТ, научно-изследователските центрове и университетите, за да гарантира, че стандартите се разработват в съответствие с иновациите на продукти/услуги. За това би трябвало да се погрижи Работната програма за стандартизация, като приоритизира мерките в зависимост от начина, по който ги приема пазарът, и от неговите потребности.

3.6 Стандартите представляват доброволен процес на оценка на потребностите, изискванията и правилата, които трябва да се спазват, за да се улесни приемането на свързани продукти и услуги. Тези правила обаче се превръщат в стандарти едва когато бъдат приети на пазара посредством широкото им възприемане от страна на потребителите. Ето защо изискванията за балансирано представителство на заинтересованите страни и постигане на консенсус трябва да бъдат в основата на всяка дейност, свързана със стандартизация. Но в разработването на стандарти участват предимно големи частни и публични дружества, което води до дисбаланс в представителството на заинтересованите страни.

3.7 Стандартизацията е важен инструмент за конкурентоспособността. ЕИСК призовава държавите-членки да предоставят ефективна национална рамка за стандартизация, способна да допринесе за разработването на европейски и международни стандарти, както и да намери решения във връзка със стандартизацията на чисто национални потребности.

3.8 Националните органи за стандартизация (НОС) следва да бъдат укрепени. Това обаче до голяма степен зависи от националната индустриална политика, а степента на национална ангажираност в отделните страни се различава. Могат да бъдат разработени конкретни стимули, в съчетание с комуникационна кампания за най-добрите практики от държави-членки на ЕС, които разглеждат стандартите като стратегически актив за своята конкурентоспособност.

3.9 ЕИСК изразява съгласие с ключовата роля на разработването на **стандарти за услугите**. Изключително важно е да се гарантира, че стандартите за услуги се диктуват от пазара и се основават на консенсус.

3.9.1 Националните стандарти могат да създадат пречки пред пълното изграждане на единния пазар. Изключително важно е

стандартите да бъдат разработени на равнище ЕС, преди държавите-членки да започнат да разработват собствени стандарти, които често не са оперативно съвместими.

3.10 ЕИСК подкрепя категорично действията на Европейската комисия, свързани със стандартите за ИКТ и оперативната съвместимост. Това се отнася по-специално до възможността за използване на общоприети ИКТ стандарти в обществените поръчки, за да се създаде търсене на оперативно съвместими услуги, в които публичният сектор е водещ, което ще послужи като основна движеща сила за стандартизацията.

3.10.1 Както вече беше предложено, „Комитетът счита, че е необходимо ЕОС и Комисията да осигуряват превантивен контрол, който да гарантира, че спецификациите, приети от международните индустриални форуми и/или консорциуми, които следва да се използват като основа при възлагането на обществени поръчки, са изготвени в неутрална, равнопоставена и прозрачна среда при подходящо участие на представителите на малките и средните предприятия, потребителите, защитниците на околната среда, работниците и органите, които изразяват важни социални интереси“.

3.11 Освен това ЕИСК е скептично настроен по отношение на предложението с оглед на подобряване на световната конкурентоспособност; политиките и стандартите следва да бъдат подкрепяни от законодателството, а не обратното. Стандартизацията не бива да възпрепятства иновациите и развитието.

3.12 Основаващи се на стандарти продукти и/или услуги в резултат на успешни инициативи, финансирани от ЕС, следва да бъдат включени в по-нататъшни инициативи на ЕС в тази област с цел да се премахнат дублиранията и да се насърчи по-нататъшното разпространение/приемане на тези стандарти.

Брюксел, 19 януари 2012 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 пруденциалните изисквания за кредитните институции и инвестиционните посредници“

COM(2011) 452 окончателен — 2011/0202 (COD)

(2012/C 68/07)

Докладчик: г-н MORGAN

На 30 ноември 2011 г. Съветът и на 17 ноември 2011 г. Парламентът 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 относно пруденциалните изисквания за кредитните институции и инвестиционните посредници“

COM(2011) 452 окончателен — 2011/0202 (COD).

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 19 декември 2011 г.

На 477-ата си пленарна сесия, проведена на 18 и 19 януари 2012 г. (заседание от 18 януари 2012 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 179 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 7 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК приветства основната идея на Директивата за капиталовите изисквания IV⁽¹⁾ (ДКИ IV) и споразумението „Базел III“, на което тя се основава. Въпреки това ДКИ IV ще доведе до увеличаване на банковите разходи, а това е важно съображение за предприятията в ЕС и по-специално за МСП. Рамката от Базел е предназначена за банки, опериращи на международно равнище, като всички те трябва да се придържат към нея.

1.2 Директивите на ЕС за капиталовите изисквания винаги са се прилагали за всички банки и това е важно поради ролята, която регионалните банки и банките, които не са акционерни дружества, играят в подкрепа на икономиката. МСП зависят в голяма степен от финансирането от банките и затова трябва да се положат усилия на МСП в ЕС да не се налагат прекалено високи разходи в сравнение с международните им конкуренти. В този контекст ЕИСК призовава Комисията да улесни по-нататъшното развитие на етичното банкиране и банкирането, основано на участие в печалбите и загубите⁽²⁾.

1.3 Според извършената от Комисията оценка на въздействието МСП няма да бъдат засегнати особено отрицателно от новите капиталови изисквания, но Комитетът се съмнява в това твърдение и изисква от Комисията да следи отблизо тенденциите за отпускане на заеми и начисляване на такси от страна на банките към МСП. Освен това ЕИСК подкрепя провеждането от Комисията на преглед на оценката на риска при отпускането на заеми за МСП.

1.4 Новата рамка обединява микропруденциалните и макропруденциалните елементи. На микропруденциално равнище има изискване за по-голям и по-висококачествен капитал, по-добро

покрытие на рисковете, въвеждане на коефициент на ливъридж като предпазен механизъм за режима, основан на рискове, и нов подход към ликвидността. На макропруденциално равнище ДКИ IV изисква формирането на капиталови буфери в добри времена, които могат да бъдат използвани в период на криза, както и други мерки за преодоляване на системния риск и взаимосвързаността. В предложенията се разглеждат поне от концептуална гледна точка всички проблеми, които банковата криза разкри и които бяха посочени в предишното становище на ЕИСК относно ДКИ III⁽³⁾.

1.5 В крайна сметка, въздействието на законодателството ще зависи от прилагането му и от участниците. Банковата криза не беше резултат от една-единствена причина: всички участници бяха виновни. Директорите, отговорни за управлението на много банки, определено имаха вина, но такава имаха и изискваните по закон одитори, рейтинговите агенции, институционалните инвеститори и анализаторите, регулаторните и надзорните органи на държавите членки, централните банки, министерствата на финансите и политиците, а икономистите от научните среди и коментаторите от медиите също не успяха да забележат какво се случва. ЕИСК би искал да явява, че участниците са извлекли поуки от последната криза, но начинът, по който се управлява кризата с държавния дълг, показва друго. В някои случаи въпросът за рекапитализацията на банките не беше решен, стрес тестовете бяха неубедителни (Dexia), одиторите не изискваха строги мерки срещу обезценяването на държавния дълг, докато политиците, които се опитваха да разрешат икономическите проблеми с политически средства, носят отговорност за това, че допуснаха кризата да излезе извън контрол.

1.6 В противовес на новия регламент трябва да се прилагат схеми за възстановяване и реструктуриране въз основа на инструменти като индивидуалните планове за действие при извънредни ситуации („living wills“). Въпреки че държавата ще

⁽¹⁾ ОВ L 329, 14.12.2010 г., стр. 3–35, становище на ЕИСК: ОВ C 339, 14.12.2010 г., стр. 24–28.

⁽²⁾ ОВ C 48, 15.2.2011 г., стр. 33.

⁽³⁾ ОВ C 228, 22.9.2009 г., стр. 62–65.

продължи да гарантира малките влогове, трябва да се премахне моралната опасност, произтичаща от възможността за предоставяне на неограничена държавна помощ за неплатежоспособните банки. Ако положението е достатъчно ясно, инвеститорите, кредиторите и директорите ще трябва да поемат пряка отговорност за бъдещото финансово здраве на всяка кредитна институция.

1.7 За да възстановят стабилността и доверието в пазарите, в приетия на 26 октомври 2011 г. план за излизане от кризата държавните и правителствените ръководители от ЕС постигнаха съгласие до юни 2012 г. да изискат от редица банки да поддържат коефициент на капиталова адекватност от 9 % с капитал с най-високо качество, както и извънреден и временен буфер за експозициите по отношение на държавен дълг. Това беше наложително, тъй като съгласно предложението за регламент се предвижда преходът към новите капиталови изисквания да се осъществи в течение на няколко години. В резултат от това за някои банки ще бъде много трудно да наберат новия капитал, най-малкото защото трябва да търсят финансиране и за съществуващия дълг, което само по себе си е критично, тъй като през втората половина на 2011 г. финансирането вече пресекна. Комитетът признава, че тези мерки са извънредни, но все пак въздействието е незабавно, каквото и улеснение да се предложи в крайна сметка.

1.7.1 Ако бъдат приложени, тези капиталови изисквания могат да имат огромно въздействие върху по-малките и местните банки, които обикновено предлагат по-благоприятни условия на МСП и микропредприятията, отколкото международните банки. Ако по-малките банки срещат трудности при набирането на такъв капитал, тогава за МСП ще е по-трудно да получават достъп до финансиране.

1.8 Това разпореждане поражда загриженост в два основни аспекта, при положение че сегашната криза с финансирането продължи. За банките, които не могат или не искат да повишат своя собствен капитал от първи ред в краткосрочен план – действие, което би размило капитала на съществуващите им акционери, алтернативата е да свият своите баланси, като намалят отпусканите заеми, за да ги приведат в съответствие с капиталовите си резерви. В период, когато всички държави членки се опитват да вдъхнат нов живот на икономиките си, оттеглянето на банковите кредити би било катастрофа. За да се избегне такъв резултат, властите в държавите членки и ЕС би трябвало да потърсят сътрудничество с банковия сектор, вместо непрекъснато да се конфронтират с него, както и да се стремят да предприемат всеобхватни мерки, за да насърчат алтернативни форми на финансиране като банкиране, основано на участие в печалбите и загубите, както беше предложено в предходно становище на ЕИСК⁽⁴⁾.

1.9 Вторият аспект на загриженост се отнася до банките, които наистина набират допълнителен собствен капитал на пазарите. Повечето капитали са налични в държавни инвестиционни фондове и в азиатските и блискоизточните банки. Съществува истинска опасност собствеността на банковата система в ЕС да излезе извън контрола на държавите членки на ЕС.

1.10 Особен проблем, който възникна по време на кризата с държавния дълг, е ясното доказателство, че, противно на

насоките в споразумението и в поредицата директиви за капиталовите изисквания, държавният дълг очевидно не е безрисков. Това е важна слабост на разпоредбите за качеството на капитала, съдържащи се в регламента. Тя има дълбоки последици за банките, на които разпоредбите не оставиха друг избор, освен да закупват големи количества държавен дълг. Механичното прилагане на безрисковия рейтинг трябва да бъде преразгледано от регулаторните органи, а банките трябва да преосмислят вътрешните си методологии относно риска.

1.11 Кумулативният ефект върху капитала, ликвидността и ливъриджа от ДКИ II, III и IV, предстоящите оздравителни режими, растящият интерес към предложенията на американския икономист и бивш председател на Федералния резерв Пол Волкър за ограничаване на възможностите на банките за търговия за собствена сметка, както и към концепцията за отделяне на банкирането на дребно от инвестиционното банкиране – всичко това вероятно означава, че бизнес моделът, използван толкова печелившо от по-големите банки през изминалото десетилетие, ще трябва да бъде преосмислен в условията на строги мерки и ограничен капитал през настоящото десетилетие. В интерес на всички участници – кредитори и кредитополучатели, работници и инвеститори – и на обществото като цяло е банките да могат да създадат нов бизнес модел, разбира се, по-малко печеливш, но с надеждата, че ще бъде по-устойчив за години напред.

1.12 Според ЕИСК новите бизнес модели трябва да бъдат етични и устойчиви. Отношенията с клиентите трябва да бъдат подобрили, бизнес практиките трябва да бъдат добросъвестни и етични, а схемите за възнаграждение трябва да бъдат радикално преразгледани. С разволя на кризата пролича вината на всички участници. Сега всички те трябва да обединят усилията си, за да изградят кредитни институции, способни да оказват подкрепа на икономиката на ЕС през предстоящото трудно десетилетие.

2. Въведение

2.1 Целта на директивите за капиталовите изисквания на ЕС е да създадат рамката за вътрешния пазар на банкови услуги. За тази цел те транспонират споразуменията от Базел в правото на ЕС. Базелският комитет е създаден през 1975 г. През 1988 г. Комитетът реши да въведе система за измерване на капитала, известна като Споразумението от Базел за капитала. Тя предвиждаше прилагането на рамка за оценка на кредитния риск. През март 1993 г. ЕС транспонира споразумението в първата си Директива за капиталовите изисквания (ДКИ)⁽⁵⁾ относно капиталовата адекватност на инвестиционните посредници и кредитните институции.

2.2 През 2004 г. беше публикувано второ споразумение от Базел (Базел II). ЕС транспонира това споразумение в нова ДКИ, която беше приета през юни 2006 г. и влезе в сила през декември 2006 г. На пленарната си сесия през март 2005 г. ЕИСК прие своето становище⁽⁶⁾ относно предложената ДКИ.

2.3 През октомври 2008 г. Комисията прие предложение с ключови изменения на ДКИ (ДКИ II). Прегледът на ДКИ представляваше до известна степен отговор на препоръките на Форума за финансова стабилност (ФФС) на Г-7, както и на кризата на пазара. Текстът беше публикуван през юли 2009 г. и започна да се прилага през декември 2010 г.

⁽⁵⁾ ОВ L 141, 11.6.1993 г., стр. 1–26.

⁽⁶⁾ ОВ С 234, 22.9.2005 г., стр. 8–13.

⁽⁴⁾ ОВ С 48, 15.2.2011 г., стр. 33.

2.4 В съответствие с успоредно извършваната от Базелския комитет работа, Комисията проведе консултации и публикува предложения (през юли 2009 г.) относно изменения, свързани с търговските портфейли, пресекуритизацията и възнагражденията в банковия сектор като част от пакета ДКИ III. На пленарната сесия през януари 2010 г. ЕИСК прие своето становище⁽⁷⁾.

2.5 В отговор на финансовата криза през декември 2010 г. беше публикувано третото споразумение от Базел. Предложените капиталови и ликвидни буфери са многократно по-големи отпреди. Съгласно Базел III банките трябва да разполагат с базов собствен капитал в размер на 4,5 % (в сравнение с 2 % при Базел II) и с капитал от първи ред в размер на 6 % (в сравнение с 4 % при Базел II) от рисково претеглените активи. Базел III също въвежда допълнителни капиталови буфери: (i) задължителен буфер за запазване на капитала от 2,5 % и (ii) антицикличен капиталов буфер по преценка, който дава възможност на националните регулатори да изискват допълнително до 2,5 % капитал в периоди на силно нарастване на кредитите. Освен това Базел III въвежда минимален коефициент на ливъридж в размер на 3 % и два задължителни коефициента на ликвидност. Коефициентът на покритие на нуждите от ликвидност изисква всяка банка да поддържа достатъчно висококачествени ликвидни активи, за да покрива общия размер на нетните си парични потоци в продължение на 30 дни; нетният коефициент на стабилно финансиране изисква наличните средства за стабилно финансиране да превишават изисквания размер на стабилно финансиране в продължение на едногодишен период на продължителен стрес. Предложенията за транспониране на Базел III в ДКИ IV бяха публикувани през юли 2011 г. и съставляват основата на настоящото становище.

3. Обобщение на предложенията

3.1 Европейската комисия представи предложения за промяна в поведението на 8 000 банки, опериращи в Европа. Главната цел на предложението е да се повиши устойчивостта на банковия сектор на ЕС, като същевременно се гарантира, че банките ще продължат да финансират икономическата активност и растеж. Предложенията на Комисията имат три конкретни цели.

- Предложението изисква банките да разполагат с повече и по-качествен капитал, за да могат сами да се справят при бъдещи сътресения. Кризата завари банковите институции с капитал, който беше недостатъчен както в количествено, така и в качествено отношение, което доведе до безпрецедентно подпомагане от страна на националните органи. С предложението си Комисията въвежда за Европа международните стандарти за банковия капитал, съгласувани на равнището на G-20 (по-широко известни като споразумението „Базел III“). Европа ще бъде водеща в тази област, като прилага правилата по отношение на повече от 8 000 банки, представляващи 53 % от световните активи.
- Комисията желае също така да създаде нова управленска рамка, която да даде на надзорните органи нови правомощия за по-внимателно наблюдение на банките и предприемане на

мерки при установяване на рискове, като например да намалят кредита, когато изглежда, че се превръща в балон.

- Като обединява цялото приложимо по въпроса законодателство, Комисията предлага да се изготви единен правилник за банково регулиране. Това ще подобри както прозрачността, така и прилагането.

3.2 Предложението се състои от две части: директива относно достъпа до дейности по приемане на вложения и регламент относно упражняването на дейност от кредитните институции и инвестиционните посредници. Двата правни инструмента образуват пакет и следва да се разглеждат заедно. Предложението се придружава от оценка на въздействието, която показва, че тази реформа значително ще намали вероятността от системна банкова криза.

3.3 Регламентът съдържа подробни пруденциални изисквания за кредитните институции и инвестиционните посредници и обхваща следните аспекти:

- Капитал: предложението на Комисията предвижда повишаване на размера и качеството на собствения капитал, който банките трябва да притежават. В него също така се хармонизират приспаданията от капитала, за да се определи нетният размер на регулаторния капитал, който е разумно да бъде признат за регулаторни цели.
- Ликвидност: за подобряване на краткосрочната устойчивост на профила на ликвидния риск на финансовите институции Комисията предлага въвеждането на коефициент на покритие на нуждите от ликвидност (LCR), чийто точен състав и калибриране ще бъдат определени след период на наблюдение и преразглеждане през 2015 г.
- Коефициент на ливъридж: за да се ограничи натрупването на прекомерен ливъридж в баланса на кредитните институции и инвестиционните посредници, Комисията предлага също така коефициентът на ливъридж да бъде обект на надзорен преглед. Въздействието на коефициента на ливъридж ще бъде наблюдавано внимателно преди вероятното му превръщане в обвързващо изискване на 1 януари 2018 г.
- Кредитен риск от контрагента: в съответствие с политиката на Комисията по отношение на извънборсовите деривати са направени промени с цел да се насърчат банките да се освободят от извънборсовите деривати чрез централен контрагент.
- Единен правилник: финансовата криза подчерта опасността от различаващи се национални правила. Единният пазар се нуждае от единен правилник. Регламентът се прилага пряко, без нужда от транспониране в националните законодателства, и така се премахва един от източниците на тези различия. В регламента освен това се определя единен набор от капиталови изисквания.

⁽⁷⁾ ОВ С 339, 14.12.2010 г., стр. 24–28.

3.4 Директивата обхваща области от настоящата Директива за капиталовите изисквания, в които държавите членки следва да транспонират разпоредбите на ЕС по съответстващ на собствената им среда начин, например изискванията за предприемане и осъществяване на дейност от банките, условията да упражняват правото на свободно установяване и правото на свободно предоставяне на услуги и определянето на компетентните органи и принципите на пруденциален надзор. Новите положения в директивата са:

- Подобрено управление: в предложението се предвиждат засилени изисквания по отношение на правилата и процесите на корпоративно управление и се въвеждат нови правила с цел повишаване на ефективността на съвета на директорите при надзора върху риска, повишаване на статута на звеното по управление на риска и гарантиране на ефективно наблюдение на управлението на риска от страна на надзорните органи.
- Санкции: в предложението се гарантира, че ако институции нарушат изисквания на ЕС, всички надзорни органи могат да налагат санкции, които са действително възпиращи, но също така ефективни и пропорционални – например административни глоби до 10 % от годишния оборот на дадена банкова институция или временни забрани за членовете на управителния орган на институцията.
- Капиталови буфери: в допълнение към минималните капиталови изисквания се въвеждат два капиталови буфера: буфер за запазване на капитала, който е еднакъв за всички банки в ЕС, и антицикличен капиталов буфер, който следва да бъде определен на национално равнище.
- Засилен надзор: Комисията предлага да се засили надзорният режим, така че да се изисква изготвянето на годишен план за надзорни проверки на всяка поднадзорна институция въз основа на оценка на риска, засилено и по-систематично използване на надзорни проверки на място, по-стабилни стандарти и по-перспективни и изискващи по-силната намеса на надзорните органи оценки.

3.5 В заключение предложението има за цел кредитните институции да престанат да разчитат, доколкото е възможно, на външни кредитни оценки, като за целта: а) се изисква всички решения на банки, свързани с инвестиране, да се основават не само на кредитни оценки, но и на собственото им вътрешно кредитно становище и б) банките със значителен брой експозиции в даден портфейл да разработят вътрешни оценки за този портфейл, а не да разчитат на външни оценки за изчисляване на своите капиталови изисквания.

3.6 Комисията счита, че:

- предложението ще увеличи рисково претеглените активи на големите кредитни институции с 24,5 %, а на малките кредитни институции с 4,1 %.

- Смята се, че поради новото изискване и буфера за запазване на капитала ще бъде необходимо да се привлече нов собствен капитал в размер на 84 милиарда евро до 2015 г. и 460 милиарда евро до 2019 г.

4. Гледната точка на ЕИСК

4.1 От ЕИСК не е поискано становище относно директивата. Следователно, с две изключения, становището на Комитета се ограничава до регламента.

4.2 ДКИ IV е важна стъпка напред за регулирането на капитала. Тя ще повиши значително пруденциалните изисквания, ще гарантира, че регулаторният капитал действително може да поема загуби и ще сложи край на някои рискови дейности, за които режимът преди кризата изискваше твърде малко капитал. В по-общ план настоящата криза и кризите от миналото показаха, че когато банките са изправени пред проблеми, недостатъчният висококачествен капитал и ликвидност водят до големи икономически разходи за обществото. Важно е това положение да бъде коригирано. Макар че подкрепя общата идея на регламента, ЕИСК има редица резерви, които са изложени в настоящото становище.

4.3 Банките трябва да разполагат с достатъчно ликвидни активи, за да се справят без публична подкрепа с проблемите с ликвидността, с които могат да се сблъскат. Централната банка следва да разглежда възможността да действа като кредитор от последна инстанция единствено при изключителни обстоятелства. Следователно коефициентът на покритие на нуждите от ликвидност (LCR) изпълнява полезна функция. Освен това банките трябва да ограничат падежните несъответствия в балансите си. Финансирането на изключително дългосрочни активи с изключително краткосрочни задължения създава рискове не само за самата банка, но и за икономиката като цяло. Поради това ЕИСК подкрепя предложението за своевременно разработване и въвеждане на нетен коефициент на стабилно финансиране (NSFR).

4.4 Независимо от това изискванията за ликвидност трябва да бъдат калибрирани много внимателно, за да не доведат до сериозно объркване в банковите дейности. ЕИСК е удовлетворен, че предложенията осигуряват гъвкавост, позволяваща промени в NSFR и LCR, докато надзорните органи придобият опит относно това какво е въздействието на тези инструменти. Традиционната дейност на банките е трансформацията на падежите, т.е. заемане на финансови средства на къси позиции и даване на заем на финансови средства на дълги позиции. Ако тази дейност бъде прекомерно ограничена, икономиката ще пострада. ЕИСК се отнася предпазливо към идеята за падежни съответствия в балансите.

4.5 В начина, по който финансовата система работи, се съдържа елемент на процикличност. Рисковете се подценяват по време на икономически подем и се преувеличават по време на криза. Но кризата, която настъпи след обявяването в несъстоятелност на Lehman Brothers, показа колко крайни могат да станат колебанията. В допълнение към капиталовите и ликвидните изисквания на регламента директивата ще въведе също така буфер за запазване на капитала и антицикличен

капиталов буфер. ЕИСК приветства това. В резултат дългосрочната финансова стабилност ще се засили, което от своя страна следва да подпомогне икономическия растеж.

4.5.1 И все пак прилагането на правилата от Базел спрямо всички банки, било то систематично или не, може да окаже особено голям натиск върху по-малките местни банки. Комитетът призовава Комисията, Европейският банков орган (ЕБО) и надзорните органи в държавите членки да гарантират, че капиталовите буфери за по-малките банки са съобразени с техните бизнес модели.

4.6 Изчисляването на капиталовите изисквания зависи от прилаганите счетоводни правила. В разследването си на ролята на изискваните по закон одитори по време на финансовата криза, Камарата на лордовете на Обединеното кралство установи, че прилагането на Международните стандарти за финансова отчетност (МСФО) представлява значителна пречка за достоверността на счетоводните баланси на банките. През последните месеци стана ясно, че банки в една или повече държави членки не са преценили държавния дълг по пазарна стойност в отчетите до акционерите, което води до непоследователно прилагане на МСФО. Като има предвид, че МСФО са система, основаваща се на принципи, ЕИСК настоятелно призовава Комисията да работи с органите, отговарящи за счетоводните стандарти, специалистите в областта на одита и надзорните органи на държавите членки, за да се гарантира, че хармонизираните разпоредби за капиталова адекватност се подкрепят от хармонизирана и точна счетоводна практика. Европейският орган за ценни книжа и пазари (ЕОЦКП) трябва да изпълнява важна координираща роля в този процес. Това е жизненоважна предпоставка за хармонизирано прилагане на новата пруденциална рамка.

4.7 Комисията естествено ще очаква успехът на ДКИ IV да бъде оценен според начина, по който новите режими за капитала и ликвидността реагират на бъдещите финансови кризи. Като съзнава мащаба на икономическата криза, в която понастоящем се намира ЕС, ЕИСК изразява загриженост новият режим по никакъв начин да не ограничи кредитите за икономиката или потока на експортни кредити или търговско финансиране. Ако банките могат да постигнат посочените коефициенти за капитала и ликвидността единствено като свият финансовите си отчети и ограничат кредита, то тогава регламентът няма да постигне положителни резултати. Такъв провал е немислим. Комитетът не счита извършената оценка на въздействието за убедителна и призовава за по-подробна оценка. ЕИСК предлага наличието на кредити да се наблюдава непрекъснато (например от обсерватория с участието на ЕИСК) до изтичането на срока в ДКИ IV (през 2019 г.) и до приключването на стратегията „Европа 2020“ (която трябва да разчита на подкрепата на банките).

4.8 Следователно, въпреки че обосновката за максимална хармонизация е ясна, икономическата криза и кредитният поток могат да наложат внимателно доуточняване на двата

коефициента и на графиците, за да бъдат оптимизирани резултатите и възстановяването на икономиката на всяка държава членка през следващите няколко години.

4.9 Изискваният общ капитал, предложен в регламента, е 8 %. От него изискваният коефициент на базов собствен капитал е 4,5 %, допълнителният капитал от първи ред е 1,5 %, а капиталът от втори ред – 2 %. Освен това буферът за запазване на капитала е 2,5 % базов собствен капитал от първи ред. Когато всички промени бъдат въведени до 2019 г., изискваният общ капитал плюс буферът за запазване на капитала ще бъде 10,5 %. В регламента се изисква максимална хармонизация, т.е. има изискване за хомогенен пруденциален капитал в целия Европейски съюз, постигнато чрез истински единен правилник. Обосновката е, че неподходящи и некоординирани по-строги изисквания в отделните държави членки биха могли да доведат до прехвърлянето на базисните експозиции и рисковете към паралелния банков сектор или от една държава членка към друга. Възможно е някои държави членки, които възнамеряват да предложат по-високи проценти, да решат да оспорят това мнение преди окончателното изготвяне на регламента. ЕИСК ще се противопостави на подобни действия, ако те биха могли да имат негативни последици за малките банки и/или кредитите за МСП.

4.10 Рамката от Базел е предназначена за банки, опериращи на международно равнище. Директивите за капиталовите изисквания на ЕС се прилагат за всички кредитни институции на ЕС. Рамката от Базел ограничава в известна степен определянето на базовия собствен капитал от първи ред само до акции и неразпределени печалби. Това може да представлява проблем за дружества, които не са акционерни, като кооперации, взаимоспомагателни дружества и спестовни банки в Европа. В член 25 от ДКИ III действително се признава, че тези институции изискват различен подход към основния капитал. От съществено значение е окончателните разпоредби на регламента да бъдат в съответствие с алтернативните бизнес модели на тези институции.

4.11 Въпреки че това не е становище относно директивата, ЕИСК счита, че трябва да коментира предложението кредитните институции да не разчитат в голяма степен на кредитни оценки (параграф 3.5 по-горе). В становището си от май 2009 г.⁽⁸⁾ относно регламента за агенциите за кредитен рейтинг, ЕИСК настоятелно призовава регулаторните органи да не разчитат прекомерно на кредитни оценки, особено предвид опита с ценните книжа, обезпечени с ипотечни кредити, при които оценките се оказаха безполезни. Поради това ЕИСК приветства настоящото предложение, тъй като, въпреки че то все още допуска използването на външни кредитни оценки, в него се изисква от държавите членки да гарантират, че регулираните им институции не разчитат единствено или механично на такива оценки, а разполагат с вътрешни методологии за оценка на кредитоспособността. В него се предвижда също така, че когато вътрешната методология на дадена институция изисква по-високо равнище на капитал, отколкото изискваното от външна оценка, да се прилага вътрешната методология.

⁽⁸⁾ ОВ С 54, 19.2.2011 г., стр. 37–41.

4.12 Особен проблем, който възникна по време на кризата с държавния дълг, е ясното доказателство, че, противно на насоките в споразумението и в поредицата директиви за капиталовите изисквания, държавният дълг очевидно не е безрисков. Това е важна слабост на разпоредбите за качеството на капитала, съдържащи се в регламента. Тя има дълбоки последствия за банките, на които разпоредбите не оставиха друг избор, освен да закупват големи количества държавен дълг. Механичното прилагане на безрисковия рейтинг трябва да бъде преразгледано от регулаторните органи, а банките трябва да преосмислят вътрешните си методологии относно риска.

4.13 ЕИСК приема, че в регламента се запазват капиталовите изисквания за заеми за МСП при 75 % от нормата, но се съмнява, че това ще бъде достатъчно при сегашната ситуация. Комитетът смята, че основният въпрос за МСП е склонността на банките да поемат риск. Традиционно банките имат готовност да бъдат партньори на обещаващи МСП и да подкрепят растежа им. Неизпълнението на кредитните задължения в резултат от финансовата криза и общата слабост на банковите баланси накараха банките все повече да избягват да поемат рискове. Затова, за да се смекчи това нежелание да се поемат рискове, ЕИСК препоръчва за МСП коефициентът да бъде намален на 50 %. Комитетът знае, че Комисията възнамерява да продължи проучването на този въпрос.

4.14 В този контекст ЕИСК призовава Комисията да улесни по-нататъшното развитие на етичното банкиране и банкирането, основано на участие в печалбите и загубите. Тази форма на банкиране издържа теста на финансовата криза и въпреки че не беше имунизирана срещу последиците от кризата, определено доказва своята жизнестойчивост и ценност. Предвид натиска

върху банковата система, тя може да предложи ценен допълнителен източник на кредитиране за МСП. С оглед на това Комитетът призовава Комисията да излезе с директива относно етичното банкиране и банкирането, основано на участие в печалбите и загубите, както ЕИСК вече предложи в предходно становище⁽⁹⁾.

4.15 Взети заедно, ДКИ II, III и IV представляват огромна тежест за банковите операции, тъй като увеличават регулаторната тежест и разходите за привеждане в съответствие и едновременно с това намаляват възвращаемостта на капитала и дългосрочната рентабилност. Предвид ролята на bankerите в неотдавнашната криза и техните неразбираеми схеми за възнаграждение, повечето европейски граждани считат, че bankerите получават каквото са заслужили. Въпреки това ЕИСК трябва да отправи предупреждение. За да процъфтява ЕС, и банките трябва да процъфтяват. За съжаление понастоящем банките не са в добро състояние: трудно е да се прени колко още вреди може да нанесе кризата с държавния дълг на балансите и дългосрочната рентабилност на банките в ЕС.

4.16 При тези обстоятелства окончателното изготвяне и последващото прилагане на пакета ДКИ IV ще бъдат от решаващо значение за успеха на проекта и по-специално за способността на банките както да извършат необходимите промени, така и да възстановят финансовото си здраве. Предвид последиците от кризата с държавния дълг, възможно е банките в различните региони на ЕС да не са в състояние да се развият с еднакъв темп. Законодателите и надзорните органи трябва да бъдат подготвени за това, въпреки че графикът за прилагане е удължен до 2019 г.

Брюксел, 18 януари 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽⁹⁾ ОВ С 48, 15.2.2011 г., стр. 33.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Съвета — Административно сътрудничество в областта на акцизите“

COM(2011) 730 окончателен — 2011/0330 (CNS)

(2012/C 68/08)

Главен докладчик: **г-жа LOUGHEED**

На 28 ноември 2011 г. Съветът реши, в съответствие с член 113 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Съвета — Административно сътрудничество в областта на акцизите“

COM(2011) 730 окончателен — 2011/0330 (CNS).

На 6 декември 2011 г. Бюрото на Европейския икономически и социален комитет възложи на специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“ да подготви работата на Комитета по този въпрос.

Предвид неотложното естество на работата, на 477-ата си пленарна сесия, проведена на 18 и 19 януари 2012 г. (заседание от 18 януари 2012 г.), Европейският икономически и социален комитет определи г-жа LOUGHEED за главен докладчик и прие настоящото становище със 138 гласа „за“, 0 гласа „против“ и 10 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК подкрепя и одобрява предложението за нов регламент относно административното сътрудничество в областта на акцизите като необходимо и полезно актуализиране на действащите правила с цел подкрепа на сътрудничеството между националните администрации, за да се осигури ефективно събиране на данъците и борба срещу измамите с акцизи.

2. Изложение на мотивите

2.1 С налози под формата на акцизи се облагат три категории продукти в ЕС: алкохол и алкохолни напитки, преработен тютюн и енергийни продукти. Акцизите играят важна роля в усилията да се влияе на поведението на обществеността и имат значителен принос към публичните финанси на държавите-членки и на ЕС ⁽¹⁾.

2.2 По редица причини, в това число и възможността за постигане на значителна печалба при относително малки мащаби на дейност, равнището на измами (особено в секторите на тютюна и алкохола) в ЕС е много високо. До такава степен, че беше създадена „Група на високо равнище за измамите в секторите на тютюна и алкохола“ ⁽²⁾, чиито препоръки за борба срещу този вид измами бяха приети от Съвета по икономически и финансови въпроси ECOFIN през май 1998 г. Бяха

отправени редица препоръки, но най-значителната и дългосрочна препоръка беше ЕС да създаде „напълно компютризирана система за движение и контрол“.

2.3 В резултат на това, в продължение на няколко години Европейският съюз постепенно разработи и разгърна нова, модерна система за наблюдение на движението на стоки в режим отложено плащане на акциз в рамките на вътрешния пазар — „Система за движение и контрол на акцизни стоки“ (EMCS).

3. Система за движение и контрол на акцизни стоки

3.1 Системата за движение и контрол на акцизни стоки (EMCS) беше създадена с Решение 1152/2003/ЕК. Създаването ѝ изискваше значителна работа от страна на Европейската комисия, органите, отговарящи за акцизите и акцизните оператори в държавите-членки. Всички те участваха в различните етапи на изготвянето ѝ и в резултат на това доста скъпата за всички заинтересовани страни система, работеща основно с документи на хартиен носител, ще бъде заменена от компютърна електронна система, която ще функционира почти изцяло без документи на хартиен носител. И което е по-важно — новата система ще позволи на компетентните власти да проследяват движението на стоките в „реално време“ и ще позволява на базите данни да събират незабавно информация, което ще даде възможност за по-лесен и по-задълбочен анализ и автоматизиран анализ на риска.

3.1.1 За участващите оператори новата автоматизирана система ускорява необходимите административни процедури (всички движения вече се придружават от електронен административен документ, който заменя документите на хартиен носител). Тя стандартизира много от задължително изискваните документи и предоставя интернет подкрепа, даваща възможност да се прави проверка на валидността на разрешителните на потенциалните търговски партньори.

⁽¹⁾ Смята се, че в ЕС се събират годишно 307 млрд. евро от акцизи и подобни налози. 22 млрд. евро от тях идват от алкохол и алкохолни напитки, 207 млрд. евро - от енергийни продукти и 77 млрд. евро - от преработен тютюн. Тези цифри представляват агрегирани стойности на цифрите, представени в отделните таблици на Европейската комисия за акцизите върху алкохолни напитки, енергийни продукти и електроенергия и преработен тютюн, които могат да бъдат разгледани на уебсайта на ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“ на адрес: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/excise_duties/index_en.htm.

⁽²⁾ По това време Групата на високо равнище оцени загубите от измами през 1996 г. на около 3 млрд. ЕКЮ в сектора на тютюна и 1,5 млрд. ЕКЮ в сектора на алкохола.

3.1.2 Според ЕИСК, EMCS улеснява законната търговия в рамките на вътрешния пазар, като същевременно допринася за инструментите за борба с незаконосъобразното избягване на плащане на акцизи, с които разполагат държавите-членки.

4. Предложение за регламент на Съвета относно административното сътрудничество в областта на акцизите

4.1 Настоящото предложение е една от последните стъпки, които ще трябва да се направят, за да може системата да бъде използвана в пълния ѝ капацитет. Предложението заменя сегашния регламент, уреждащ административното сътрудничество в областта на акцизите (Регламент 2073/2004), като утвърждава почти приключилото модернизиране и дава възможност на администрациите на държавите-членки да се възползват от това обстоятелство във взаимното си сътрудничество, като по този начин засилят капацитета си да се координират взаимно за постигане на най-добри резултати.

4.2 ЕИСК констатира и одобрява разширеното приложно поле на предложението, което освен оценка на размера на дължимите налози, включва и сътрудничество при привеждането в изпълнение на законодателството в областта на акцизите — полезна стъпка напред в борбата срещу измамите, която помага и за укрепване на вътрешния пазар и на доверието на гражданите в него.

4.3 По необходимост голяма част от предложението описва законовия режим за осъществяване на административното сътрудничество в новата система. ЕИСК смята, че предложението представлява балансиран подход, който ще позволи на държавите-членки да се възползват от присъщите на новата система предимства, без същевременно да увеличават административната тежест за тях самите или за операторите.

4.3.1 Освен това ЕИСК смята, че в него се съдържа ясно описание на правата и отговорностите на всички, най-вече на националните администрации, и че предложените процедури и срокове са достатъчно амбициозни, за да гарантират относително своевременни реакции, но същевременно са лесно постижими за всички участници. Във връзка с това ЕИСК е заинтересован от съдържанието на акта за изпълнение, понастоящем в процес на изготвяне, в който следва да бъдат подробно описани видовете информация, подлежаща на задължителен и незадължителен обмен в рамките на автоматизираната система на обмен.

4.4 Повечето нови елементи в предложението са пряко свързани с модернизирането на системата и новите възможности за подобряване на сътрудничеството между администрациите.

ЕИСК подкрепя категорично Европейската комисия и държавите-членки във връзка с възможно най-ефективното използване на усъвършенстваната система, с цел подобряване на ефективната оценка и събиране на налозите, както и идентифициране на измамите и борба с тях, по-специално посредством административно сътрудничество между държавите-членки.

4.4.1 Във връзка с това, Комитетът изразява надежда, че новата система ще подобри качеството на автоматизираното докладване, като позволи на държавите-членки да се съсредоточат по-бързо върху проблемните дейности. Особено полезна е системата за „последващ обмен“, която се въвежда с предложението. Тя би трябвало да спомогне да се направи преценка и да се подобри качеството и полезността на непрекъснатата обменяната информация.

4.5 Въпреки че ЕИСК изразява съгласие със заявената в предложението необходимост от правно основание за събирането на данни от отделните записи на движенията и използването им в анализите на държавите-членки, той призовава към предпазливото им използване и припомня на компетентните власти да използват подобна информация по подобавашо пропорционален начин.

4.6 ЕИСК смята, че в предложението е отразен адекватно балансът на отговорностите в областта на акцизите, като EMCS и Европейската комисия носят отговорност за механизма и поддръжката на самата система, а държавите-членки – за съдържащата се в системата информация, обмена на информация и, разбира се, за разкриването и предприемането на мерки срещу измамите.

4.7 ЕИСК смята, че предложеното привеждане на разпоредбите относно акцизите, в съответствие с промените на разпоредбите на ЕС относно административното сътрудничество в областта на ДДС и прякото данъчно облагане, е полезно. ЕИСК подкрепя всички усилия на националните данъчни и митнически служби и службите по приходите и органите, отговарящи за акцизите, за подобряване на комуникацията и съвместната работа, тъй като смята, че това, в крайна сметка, ще доведе до по-добро функциониране на вътрешния пазар.

4.8 ЕИСК подкрепя по-конкретно правното основание на услугата „SEED-on-Euro“ и смята, че тя е полезен инструмент, с чиято помощ законно действащите стопански субекти могат бързо да проверяват валидността на разрешителните на потенциалните си търговски партньори.

Брюксел, 18 януари 2012 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 създаване на многогодишен план за запаса от сьомга в Балтийския регион и за риболовните дейности по експлоатацията на този запас“

COM(2011) 470 окончателен — 2011/0206 COD

(2012/C 68/09)

Докладчик: г-н **Seppo KALLIO**

На 13 септември 2011 г. Европейският парламент реши, в съответствие с член 43, 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 за създаване на многогодишен план за запаса от сьомга в Балтийския регион и за риболовните дейности по експлоатацията на този запас“

COM(2011) 470 окончателен — 2011/0206 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 21 декември 2011 г.

На 477-ата си пленарна сесия, проведена на 18 и 19 януари 2012 г. (заседание от 18 януари 2012 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 169 гласа „за“, 4 гласа „против“ и 9 гласа „въздържал се“.

1. **Заклучения и препоръки**

1.1 Европейският икономически и социален комитет приветства и подкрепя целите на Многогодишния план за гарантиране на устойчива експлоатация и опазване на генетичната цялост и разнообразието на запаса от сьомга в Балтийско море. Въпреки това графикът за слабите запаси от сьомга в южните части на морето е нереалистичен в контекста на наличната информация.

1.2 ЕИСК счита, че е от съществено значение ограниченията за риболова да се прилагат за целия жизнен цикъл на сьомгата и за всички форми на риболов. Възстановяването на слабите запаси от сьомга изисква не само ограничаване на риболова, но и мерки за възстановяване на зоните за отглеждане на сьомга. Според ЕИСК определянето на общ допустим улов (ОДУ) за речните зони е безсмислено, тъй като процедурата е тромава от административна гледна точка, а наблюдението му би довело до значителни допълнителни разходи. Отговорност за регулирането и наблюдението на риболова във вътрешни води следва да носи преди всичко съответната държава-членка. Европейската комисия би упражнявала контрол върху прилагането на националните програми за наблюдение въз основа на докладите на държавите-членки.

1.3 ЕИСК е съгласен с включването на корабите за услуги в обхвата на регламента. Въпреки това любителският риболов, който не е включен в плана, все още има голям дял от общия улов на сьомга. Любителският риболов също би трябвало да се регулира и наблюдава на национално равнище и да бъде проследяван посредством докладите, представяни на Комисията от държавите-членки.

1.4 По отношение на жизнеспособността на риболова, ЕИСК счита, че е важно квотите и ограниченията на риболовната дейност да бъдат постепенно превърнати в цели, свързани с процента смъртност от риболов. За да се опазят слабите запаси от сьомга, регулирането на риболова на сьомга в морето в бъдеще

следва да се основава не върху ОДУ за определен брой запаси от сьомга, а върху набор от технически правила за периодите на риболов и уредите за риболов.

1.5 ЕИСК не е съгласен да се забрани компенсаторното заребяване без убедителни научни доказателства, че такова заребяване е вредно. Трябва да се наблюдава качеството на младата сьомга за възстановяване на запаса. ЕИСК препоръчва генетичният риск, произтичащ от дейността по попълване на запаса, да бъде намален чрез ежегодно производство на млада сьомга с произход от дива сьомга.

1.6 Европейският икономически и социален комитет счита, че е от съществено значение да се наблюдава адекватно и ефективно риболовът на сьомга и препоръчва спешно да се съсредоточат ресурсите върху наблюдението на риболова на сьомга. Въпреки това ЕИСК е убеден, че основната мярка следва да включва не нови задължения за постоянно наблюдение, а ефективно прилагане във всички държави-членки на разработените през последните години правила за наблюдение. ЕИСК призовава за допълнителни пояснения във връзка с оценката на Международния съвет за изследване на морето по отношение на широко разпространеното невярно деклариране на улова на сьомга.

1.7 ЕИСК подчертава значението на съвременните изследвания, свързани със сьомгата, за успешното изпълнение на многогодишния план. Само една достатъчно надеждна информация може да гарантира адекватни мерки за опазване и възстановяване на запасите от сьомга, както и възможността за устойчива експлоатация на тези запаси. Освен надеждни статистически данни за улова, е необходима повече информация за причините за смъртността в морето.

1.8 ЕИСК счита, че предложението за регламент може да има отрицателни последици за заетостта в търговския риболов, преработващата промишленост, продажбите, оборудването, туристическия риболов и аквакултурите. Машабът на тези последици

ще бъде различен в отделните държави-членки, както и в техните региони. ЕИСК призовава при изпълнението на предвидените в предложението регламент мерки отрицателните последици за заетостта да бъдат сведени до минимум и да бъдат взети предвид в максимална степен при приемането на европейски инструменти за структурна подкрепа и при бъдещата реформа на общата политика в областта на рибарството. ЕИСК отбелязва, че подобряването и хармонизирането на достъпа до структурните фондове би увеличило по устойчив начин запасите от сьомга и би довело до създаването на повече работни места в риболовната промишленост в Балтийско море.

2. Въведение

2.1 Предходните разпоредби относно запасите от сьомга в Балтийския регион включваха ограничения на риболова, определени от националните правителства, както и технически разпоредби за риболова, предвидени в регламент на Съвета, и годишни квоти за риболов (ОДУ). До 2006 г. квотите се определяха от Международната комисия за риболов в Балтийско море (МКРБМ). До 2010 г. всички мерки, свързани със сьомгата, се координираха чрез Плана за действие за сьомгата на Международната комисия за риболов в Балтийско море.

2.2 От 2006 г. квотите за риболов в Балтийско море, с които разполагат държавите-членки на ЕС, се определят ежегодно с регламент на Съвета. Предложението на Европейската комисия за регламент е изготвено въз основа на становище на Международния съвет за изследване на морето (ICES) и на Научния, технически и икономически комитет по рибарство (НТИКР).

2.3 ЕС продължава да разпределя договорени квоти между държавите-членки на принципа на „относителна стабилност“. Това означава, че относителният дял на всяка държава-членка от квотата остава непроменен от предходната за следващата година, въпреки че самият размер на квотата може да е различен.

2.4 Единствената страна, която не е член на ЕС и извършва риболовна дейност в Балтийско море, е Русия. ЕС и Русия обсъждат състоянието на рибните запаси и възможностите за риболов на сьомга в Балтийско море в рамките на отделни двустранни преговори. Понастоящем не съществува официална процедура за преговори относно разпределянето на риболовни квоти между ЕС и Русия, подобна на процедурата, използвана в Комисията за риболова в Балтийско море.

2.5 Квотата за търговски риболов на сьомга в Балтийско море се състои от две части: квота на основния басейн и Ботническият залив (ICES 22-31) и квота на Финския залив (ICES 32). В действителност от няколко години квотата не е ограничавала риболова на сьомга. От общия размер на квотата за сьомга в Балтийско море за 2010 г., възлизащ на 309 665, са уловени само 150 092 (т.е. 48,5 % от квотата). Процентът на използване на квотата варира в отделните страни от 2,8 до 84,9 процента. Уловът на сьомга се извършва както от стопански, така и от любителски риболовни кораби в морето, в устията и в речните зони. Любителският риболов представлява 20-30 % от общото количество уловена сьомга в региона на Балтийско море и около половината от улова в крайбрежни води или реки. Уловът на сьомга от любители рибари не се включва при изчисляването на квотата за улов.

2.6 В средата на 90-те години на миналия век състоянието на основните реки със сьомга в северните части на Балтийския регион се подобри значително благодарение на въведените от Швеция и Финландия национални времеви ограничения за крайбрежен риболов. Оттогава производството на млада сьомга от тези реки се запази на значително по-високо равнище, близко до потенциалния им производствен капацитет и до максималния устойчив улов, определен като цел в многогодишния план. Риболовът на сьомга в Балтийско море се основава до голяма степен на производството на сьомга в тези северни реки, намиращи се в добро състояние.

2.7 Въпреки предприетите до момента мерки, производството на млада сьомга от реките в централните и южните части на Балтийския регион остава ниско. Риболовът на сьомга от смесен запас в основния басейн на Балтийско море значително намаля поради въведената през 2008 г. забрана на риболова с плаващи мрежи. Увеличеният риболов с плаващи мрежи означава, че риболовът на сьомга отново се е повишил в основния басейн.

2.8 Въпреки значителното увеличаване на производството на млада сьомга, размерът на запаса от сьомга, подходяща за риболов, не се е увеличил със същия темп. Необходими са повече данни от проучвания на факторите за смъртността на сьомгата в морето.

2.9 В становището си относно възможностите за риболов за 2012 г. ICES посочва широко разпространеното невярно деклариране на улова на сьомга като морска пъстърва при риболова с плаващи мрежи в Балтийско море.

2.10 ICES изрази загрижеността си във връзка с положението на запасите от сьомга в Балтийско море и генетичното разнообразие. Комисията за защита на морската среда в Балтийско море (HELCOM) също обърна внимание на състоянието на запасите от сьомга в Балтийско море.

2.11 Риболовът на сьомга е важен от социална и икономическа гледна точка за рибарските общности, извършващи риболов в крайбрежни води. Последната оценка на общия брой рибари на сьомга в Балтийско море се отнася за 2007 г., когато Европейската комисия изчисли, че общият брой на рибарите, извършващи търговски риболов на сьомга, е около 400, от които 340 извършват риболов край бреговете. През 2010 г. съгласно оценката на работна група на ICES по сьомгата общият брой на корабите, извършващи риболов на сьомга в открито море, е 141, което е значително над оценката за 2007 г. Сьомгата осигурява работа не само за търговския риболов, но също и за поне толкова хора в риболовния туризъм. Очаква се последиците за заетостта в търговския и в любителския риболов на сьомга в Ботническият залив да бъдат еднакво големи. Риболовът на сьомга също така осигурява косвено заетост на много хора в преработката и продажбата на риба и в сектора за риболовно оборудване. На местно равнище много важен източник на заетост е производството на млада риба за поддържане на риболова на сьомга и на запаси от сьомга.

3. Предложение на Комисията

3.1 На 12 август 2011 г. Европейската комисия внесе предложение за регламент (СОМ (2011) 470) до Европейския парламент и Съвета за създаване на многогодишен план за запаса от сьомга в Балтийския регион и за риболовните дейности по експлоатацията на този запас.

3.2 Планът за управление за запаса от сьомга в Балтийския регион ще се прилага за търговския риболов в Балтийско море и вливащите се в него реки. Той ще се прилага също и за дружества, предлагащи организирани риболовни рейсове и услуги във връзка с любителския риболов в Балтийско море. Предложението предвижда възможност при определени условия да се регулира речният риболов посредством разпоредби на ЕС и обхваща пускането на сьомга за възстановяване на запаса.

3.3 Основната цел на предложението е да гарантира устойчивата експлоатация на запаса от сьомга в Балтийския регион, в съответствие с принципа за максималния устойчив улов, както и запазването на генетичната цялост и разнообразие на сьомгата.

3.4 Целта, определена за запасите от дива сьомга в Балтийския регион, е за всяка река те да достигнат 75 % от прогнозния потенциален капацитет за производство на млада сьомга в съответната река. В зависимост от текущото състояние на реката със сьомга, целта следва да бъде постигната за период от пет до десет години от влизането в сила на регламента.

3.5 Предлагат се запълнителни равнища на ОДУ за запасите от дива сьомга за всяка река. Държавите-членки отговарят за определянето на равнищата на ОДУ. Въз основа на научни данни държавите-членки трябва да определят максимално допустимата смъртност от риболов и съответстващото равнище на ОДУ за всяка река.

3.6 На всеки три години Европейската комисия ще оценява споменатите по-горе мерки на държавите-членки и тяхната съвместимост с постигането на целите. Ако държава-членка не публикува данни или ако въведените от нея мерки не са подходящи за постигане на целите, Комисията може да промени равнищата на смъртност от риболов, определени за реките с дива сьомга на тази държава-членка, и/или равнищата на ОДУ, или да забрани риболова на сьомга в тези реки.

3.7 За всички запаси от сьомга в Балтийско море се предлага единно равнище на смъртност от риболов в морето в размер на 0,1 процент. Този процент смъртност означава, че приблизително 10 % от сьомгата за риболов може да бъде уловена годишно. При определянето на годишния ОДУ регулаторният орган следва да гарантира, че не се превишава максималният 0,1 процент смъртност от риболов. Комисията може да промени стойността на процентите смъртност от риболов в морето, ако обстоятелствата се променят по начин, който застрашава постигането на целите.

3.8 Сьомгата, уловена от кораби за услуги, следва да се брои като част от използването на национална квота за сьомга на държавите-членки.

3.9 Държавите-членки са длъжни да определят технически правила за риболов, специфични за дадена река, за тези слаби запаси от дива сьомга, които не са достигнали целта от 50 % за производствения капацитет на млада сьомга в река с дива сьомга. Държавите-членки ще разполагат с две години след влизането в сила на регламента, за да изготвят тези разпоредби. Държавата-членка би могла сама да избере и да вземе решение относно техническите разпоредби (напр. ограничения за риболовни уреди и забранени периоди или зони за риболов).

3.10 На всеки три години Комисията ще оценява техническите разпоредби за риболов, въведени от държавите-членки. Ако държава-членка не въведе мерките в определения срок или ако не ги публикува, или ако въведените от нея мерки не са подходящи за постигане на целите, свързани с реките с дива сьомга, Комисията може да определи технически правила за риболов, специфични за съответната река.

3.11 Възстановяването на запаса от сьомга се ограничава до попълване на запаса и пряко зарибяване. „Попълване на запаса“ означава пускането на сьомга в реки с дива сьомга, а „пряко зарибяване“ означава пускането на сьомга в реки с потенциал за сьомга с цел установяване на самовъзпроизвеждащи се популации от дива сьомга.

3.12 Предлага се седемгодишен преходен период за възстановяването на запаса от сьомга. След този преходен период ще бъдат разрешени единствено горепосочените начини за възстановяване на запаса.

3.13 В предложението се определят нови разпоредби за наблюдение, допълващи вече действащите разпоредби. Новите запълнения за наблюдение се прилагат за кораби, извършващи търговски риболов на сьомга, независимо от дължината, и кораби, използвани за риболовни рейсове с цел любителски риболов.

3.14 Уловът следва да се инспектира при разтоварване. Инспекциите на разтоварванията следва да обхващат най-малко 10 % от общия разтоварен улов.

3.15 Комисията предлага, при необходимост, да ѝ бъдат предоставени делегирани правомощия за неопределен срок с цел регулирането на риболова на сьомга както в морето, така и в реките.

4. Специфични бележки

4.1 Европейският икономически и социален комитет приветства и подкрепя целите на многогодишния план. Целта на плана производството да достигне най-малко 75 % от потенциалното производство на дива млада сьомга най-много до десет години е изключително амбициозна. Съгласно оценките на ICES целта се осъществява в големите реки със сьомга в северните части на Балтийския регион, но за слабите запаси от сьомга в южните части графикът е нереалистичен въпреки равнището на ограниченията за риболов.

4.2 Регламентът обхваща търговския риболов и корабите за услуги. Делът на последните от общия улов на сьомга е малък. Въпреки това комбинираният улов на сьомга в крайбрежни и речни води от любителски риболов, попадащ извън обхвата на регламента, е сравним с улова от търговски риболов от зона с равностоен размер. ЕИСК не счита, че определянето на ОДУ единствено за търговски риболов в речна зона е разумно решение, тъй като почти целият речен риболов е любителски. ЕИСК счита, че ограниченията за риболов трябва да обхващат целия жизнен цикъл на сьомгата и всички форми на риболов. Отговорността за регулиране на търговския и любителския риболов във вътрешните води на държава-членка следва да се носи преди всичко от съответната държава-членка.

4.3 В плановете за управление и възстановяване, които вече са приети за рибни запаси в ЕС, определеният процент смъртност от риболов за всеки запас е процентът, който е най-подходящ за постигането на устойчива експлоатация на този запас. В Балтийско море се извършва риболов на множество различни запаси от сьомга, чието биологично състояние е различно. В регламента и неговия обяснителен меморандум не става ясно защо в предложението се определя един-единствен процент смъртност от риболов за всички запаси от сьомга в Балтийско море и как е изчислен този процент.

4.4 Запасите от сьомга в северните части на Балтийско море вече са много близо до целта за максимален устойчив улов. Намалването на квотата за сьомга за основния басейн на Балтийско море и Ботническият залив до равнище, на което смъртността от риболов на запасите от сьомга в южните части на Балтийско море също ще бъде на максималния си устойчив улов, ще постави ненужни ограничения на риболова на сьомга в северните части на Балтийско море. Поради това регулирането на риболова на сьомга в морето следва в бъдеще да не се основава на ОДУ за определен брой запаси от сьомга, а на техническите правила, уреждащи периодите и уредите за риболов, които могат да бъдат насочени конкретно към опазване на слабите запаси от сьомга. Ако регулирането на улова на сьомга продължи да се основава на годишното определяне на ОДУ, постепенното намаляване на смъртността от риболов до целево ниво, което се прилага в плановете за управление за други запаси от риба, следва да се прилага и за квотите за риболов на сьомга в морето. Внезапните и радикални промени в регулаторната система, когато за тях няма належаща необходимост, са много проблематични от гледна точка на риболовната промишленост.

4.5 В основния басейн на региона на Балтийско море риболовът на сьомга се състои изцяло от така наречения смесен риболов, включващ различни запаси от сьомга. Колкото по-близо до река със сьомга се извършва риболовът, толкова по-добре може да бъде насочен към запаса от сьомга на тази река. Правилата за риболов с плаващи мрежи и неговото наблюдение в основния басейн на Балтийско море в бъдеще ще бъдат от значение за възстановяването на слабите запаси от сьомга в южните части. Беше констатирано, че през есента се улавят повече риби с размер под нормата чрез плаващи мрежи, отколкото чрез други форми на риболов; следователно могат да се приложат ограничения за периода на този вид риболов, с цел да се намали количеството изхвърлена риба. Следва да се посочи обаче, че запасите от сьомга в южните части на Балтийско море не са се възстановили, въпреки драстичното намаляване на риболова в основния басейн. Това означава, че възстановяването на слабите запаси от сьомга изисква не просто ограничаване на риболова в морето, а и строго ограничаване на риболова в устия и речни зони, както и мерки за възстановяване на зоните за отглеждане на сьомга, за да се гарантира естествено възпроизводство.

4.6 Европейският икономически и социален комитет е загрижен за оценките на невярното деклариране на улова на сьомга; Комитетът призовава за допълнителни пояснения по този въпрос и счита, че е важно риболовът на сьомга да се наблюдава адекватно и ефективно. Предложението на Комисията ще доведе до непрекъснато увеличаване на задълженията за наблюдение от страна на публичния сектор и до повишаване на разходите. Разходите ще бъдат породени по-специално от промените и поддръжката на информационни системи и от необходимостта от увеличаване на човешките и другите ресурси, за да се наблюдава и проучва спазването на

регулаторните изисквания. ЕИСК призовава да бъдат увеличени, доколкото е възможно, ресурсите за наблюдение, а наличните ресурси да се съсредоточат върху наблюдението на риболов на сьомга, докато бъде одобрен многогодишният план за сьомгата и бъде преценено, че проблемите, свързани с докладването, са решени. По отношение на правилата за наблюдение на риболова на сьомга, ЕИСК счита за приоритет ефикасното прилагане във всички държави-членки на съществуващите правила за наблюдение, които бяха интензивно разработвани през последните години. Европейската комисия би трябвало да следи за прилагането на националните програми за наблюдение посредством докладите, представяни от държавите-членки.

4.7 Възстановяването на запаса от сьомга се извършва чрез попълване на запаса или чрез пряко зарибяване, или като компенсаторно зарибяване въз основа на съдебно решение с цел да се компенсират загубите, произтичащи от изграждането на хидроелектрически централи. Предложението предвижда, че седем години след влизането в сила на регламента ще се преустанови прилагането на всички форми на възстановяване на запаса, различни от попълване на запаса и пряко зарибяване в реки с потенциал за сьомга. Седемгодишният срок за замяна на компенсаторното зарибяване с други разпоредби е твърде кратък, тъй като вероятно времето ще бъде използвано за планиране и прилагане на алтернативни разпоредби в допълнение към преходния процес, включващ съдебни изслушвания на всичките три равнища.

4.8 Забраната на компенсаторното зарибяване се обосновава със заплахата, която представлява такъв вид зарибяване за генетичното разнообразие на запасите от сьомга. Въпреки това няма научни доказателства в подкрепа на тази оценка. Уловът от компенсаторно зарибяване има неоспоримо значение за риболова в устия и крайбрежни води в зони, в които се попълва запасът от сьомга, и допринася за повишаването на заетостта на десетки човекогодишни за предприятията в областта на аквакултурата по крайбрежието. Следователно компенсаторното зарибяване не бива да се забранява без наличието на убедителни научни доказателства за вредността на тази дейност. ЕИСК счита освен това, че качеството на младата сьомга за възстановяване на запаса трябва да се наблюдава, а мастините перки на всички пуснати млади екземпляри трябва да бъдат подрязвани с цел при улова сьомгата, която се е възпроизвела по естествен път, да се разграничава от сьомгата, пусната за възстановяване на запаса. Породеният от попълването на запаса риск за генетичното разнообразие може да бъде сведен до минимум, като, когато е възможно, в развъдници на млада сьомга се използват като родители екземпляри сьомга, улавяни ежегодно в реки с дива сьомга, преминала естествен подбор, вместо запаси от сьомга, които следва да бъдат опазвани.

4.9 Положението във Финския залив онагледява добре значението на попълването на запаса от сьомга. Ако се забрани попълването на запаса в застроеното устие на река Кюми, това на практика би означавало край на риболова на сьомга във Финския залив и край на значителния любителски риболов, който се извършва надолу от електроцентралата на река Кюми. Този вид риболов е от голямо значение за риболовния туризъм, като положението е същото за много реки в региона на Балтийско море.

4.10 В резултат на намаляването на квотата, например, предложението ще има значителни икономически последици за търговския риболов, както и за всички сектори, които зависят от първичното производство, като преработката и продажбата на риба и производството на оборудване за риболов. Дългите

пътища за миграция на сьомгата, различните методи на риболов и различните регулаторни нужди на всеки етап от миграцията означават, че икономическите последици варират между и в рамките на отделните държави-членки. Поради краткия риболовен сезон на сьомгата повечето рибари ловят и други видове риба. За повечето от тях обаче сьомгата е най-важният вид от икономическа гледна точка, като дори незначителни регулаторни изменения могат да доведат до значителни промени в устойчивостта на риболовната промишленост. От гледна точка на рибарите, за които може да се наложи да спрат да упражняват професията си, предложението ще доведе до намаляване на доставката на сьомга и друга, уловена заедно с нея риба, за консумация, преработка и продажба, като по този начин ще се засили зависимостта от произведена извън ЕС риба. Риболовният туризъм в речните зони също може да понесе финансови загуби поради по-строгото регулиране на речния риболов и спазването на ОДУ за речния риболов. В дългосрочен план обаче, с възстановяването на запасите от сьомга, предложението може да доведе до повишаване на заетостта в риболовния туризъм в речните зони.

4.11 Предложението има и финансови последици за предприятията в областта на аквакултурите. Тези от тях, които

произвеждат млада сьомга за компенсаторно зарибяване, имат десетки служители в области, в които има малко възможности за алтернативна заетост. Ако предприятията в областта на аквакултурите трябва да преустановят дейността си поради прекратяването на компенсаторното зарибяване, положението със заетостта в тези области ще се влоши. Закриването на тези дейности ще означава също така загуба на дълъг опит и ноу-хау в областта на аквакултурата.

4.12 Отрицателните последици за заетостта, произтичащи от предложението за регламент, следва да се вземат под внимание при прилагането на съществуващите правила за структурно финансиране от ЕС и реформирането на общата политика в областта на рибарството. Възможните варианти за подкрепа включват, например, помощ за преустановяване на риболовната дейност или инвестиции и обучение за пренасочване на риболовните операции. Въпреки това ЕИСК счита, че подобна помощ следва да бъде само допълнителна мярка. Приоритетът се изразява в това работните места в риболова на сьомга и свързаните с него промишлени сектори да бъдат взети предвид на етапа на планиране на практическите мерки по такъв начин, че да се сведат до минимум отрицателните последици за заетостта.

Брюксел, 18 януари 2012 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: Шеста програма за действие на Общността за околната среда — окончателна оценка“

COM(2011) 531 окончателен

(2012/С 68/10)

Докладчик: г-н CHIRIACO

На 31 август 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

„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Шеста програмата за действие на Общността за околната среда — окончателна оценка“

COM(2011) 531 окончателен.

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 21 декември 2011 г.

На 477-ата си пленарна сесия, проведена на 18 и 19 януари 2012 г. (заседание от 18 януари 2012 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 174 гласа „за“, 4 гласа „против“ и 8 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) приветства инициативата на Комисията за оценка на Шестата програма за действие на Общността за околната среда (ПДОС). Комисията смята, че програмата е била от полза, тъй като е предоставила обща рамка на европейската политика в областта на околната среда. С това заключение може да се изрази само частично съгласие. Въпреки че представлява важен принос в разработването на политиките, Шестата ПДОС имаше ограничено въздействие върху приемането на конкретни инструменти. Независимо от трудностите при събирането на информация, която да послужи за анализ на изпълнението на дейностите, съдържащи се в програмата, могат да се констатираат значителни закъснения в приемането на законодателните инструменти, трудности при определянето на конкретни цели и недостатъчни механизми за контрол и мониторинг.

1.2 Поради това ЕИСК настоятелно призовава Комисията да усъвършенства наличните инструменти, включително механизмите за наблюдение и оценка, с цел да се гарантира ефективно прилагане на съществуващото законодателство. В същото време Комитетът препоръчва по-голяма съгласуваност между различните законодателни и програмни инициативи в областта на околната среда и по-голяма интеграция на екологичните въпроси в рамките на взаимосвързани секторни политики. Както вече беше посочено в едно неотдавнашно становище ⁽¹⁾, ЕИСК призовава Комисията за по-голяма яснота и конкретност в посрещането на предизвикателствата, свързани с околната среда. По-специално следва да се изясни какво се разбира под „ефективно използване на ресурсите“ и „екологична икономика“ и да се посочи конкретно какви промени се изискват както от производителите, така и от потребителите, в количествено и качествено отношение.

1.3 Освен това Комитетът счита, че трябва да се обърне по-голямо внимание на международното измерение. Екологичните предизвикателства имат глобален обхват, което изисква укрепване на многостранното сътрудничество и по-добри инструменти за световно управление.

1.4 Накрая, в съобщението на Комисията липсва виждане в дългосрочен план, не се говори за евентуална нова програма за действие и не се посочва каква би трябвало да бъде добавената стойност на Седмата ПДОС. ЕИСК смята, че тази програма би трябвало да бъде съгласувана със стратегията „Европа 2020“ и водещите инициативи и да ги допълва, да съдържа цели и приоритети, определени реалистично и въз основа на широк политически консенсус, както и да осигури инструменти за гарантиране на ефикасността на предложените мерки.

2. Основно съдържание на съобщението

2.1 Политически контекст

2.1.1 Още от началото на 70-те години програмите за действие за околната среда определят насоката, която следва да се даде на политиката на ЕС в областта на околната среда. Затова Шестата програма за действие на Общността за околната среда (ПДОС) трябва да се разглежда като част от непрекъснат процес, който продължава да се развива.

2.1.2 Шестата ПДОС подчертава отново значението на понятията „зелен“ растеж и икономика с ефективно използване на ресурсите и с ниски въглеродни емисии – значение, което беше потвърдено и от стратегията „Европа 2020“ ⁽²⁾, представляваща най-подходящата рамка за гарантиране на включването

⁽¹⁾ ОВ С 376 от 22.12.2011 г., стр. 97.

⁽²⁾ COM(2010) 2020 окончателен от 3.3.2010 г.

на целите, свързани с околната среда, в общата социално-икономическа програма на ЕС, както и от новата стратегия за спиране на загубата на биологично разнообразие и влошаването на екосистемните услуги в ЕС до 2020 г.⁽³⁾, от подготвителната работа за Конференцията „Рио+ 20“⁽⁴⁾, от Пътната карта за постигане до 2050 г. на конкурентоспособна икономика с ниска въглеродна интензивност⁽⁵⁾, от Бялата книга за транспорта⁽⁶⁾, от съобщенията „Енергетика 2020“⁽⁷⁾ и от Плана за енергийна ефективност, 2011 г.⁽⁸⁾

2.2 Общи констатации

2.2.1 Общото заключение на Комисията е, че Шестата ПДДС е била от полза, предоставяйки основната рамка на политиката в областта на околната среда, тъй като по-голямата част от действията, заложи в програмата, вече са приключили или понастоящем са в процес на приключване.

2.2.2 В сравнение с предходните програми Шестата ПДДС е ползва от по-силна легитимност пред заинтересованите страни, тъй като е приета посредством процедура по съвместно взимане на решение – факт, допринесъл за повишаване на общото одобрение на последвалите политически предложения.

2.2.3 Седемте тематични стратегии⁽⁹⁾ на Шестата ПДДС – въздух, пестициди, предотвратяване на получаването на отпадъци и рециклиране, природни ресурси, почва, морска среда и градска околна среда – бяха разработени с цел да се засили интегрирането на политиките и да се увеличат основните знания. Въпреки че в различните области беше постигнат различен напредък, в някои случаи изготвянето на стратегиите спомогна за укрепване на политическата воля за приемане и изпълнение на ефективни цели и графици. Все пак не съществуват убедителни доказателства, че Шестата ПДДС е спомогнала за приемането на конкретни инструменти в областта на околната среда.

2.3 Приоритетни области

2.3.1 Природа и биологично разнообразие: Шестата ПДДС доведе до изготвяне на тематични стратегии в областта на опазването на почвите и опазването и съхранението на морската среда, както и до изтъкване на необходимостта от създаване на по-солидна база знания, подобряване на финансирането и укрепване на настоящите дейности. Все пак постигането на по-голям напредък щеше да е възможно, ако на целта за спиране на намаляването на биологичното разнообразие до 2010 г., която така и не беше осъществена, беше обърнато необходимото политическо внимание и бяха предоставени необходимите финансови ресурси както от ЕС, така и от държавите-членки.

2.3.2 Околна среда и здраве: Шестата ПДДС предостави възможност за извършване на полезен анализ на поетите ангажменти и планираните действия, както и за обръщане на по-голямо внимание на връзките между факторите на околната

среда и човешкото здраве. По-специално тя позволи да се подемаат инициативи, които иначе може би нямаше да бъдат реализирани – например по отношение на градската околна среда, или пък можеха да отнемат повече време или да бъдат с по-малък обхват без импулса, даден от програмата – например във връзка с пестицидите. От друга страна, съществуват някои пропуски в законодателствата и е необходимо резултатите от научните изследвания и информацията за въздействието на качеството на околната среда върху здравето да бъдат интегрирани в по-машабната стратегическа цел за подобряване на общественото здраве.

2.3.3 Природни ресурси и отпадъци: Шестата ПДДС укрепи връзката между политиката в областта на отпадъците и политиката в областта на ресурсите, спомогна за подобряване на управлението на отпадъците и за придвижване към политика, основана на устойчиво потребление и производство. Използването на ресурсите вече не се увеличава със същия темп като този на икономическия растеж. Все пак в абсолютно изражение използването на ресурсите все още нараства, което не отговаря на целта за спазване на допустимото натоварване на околната среда в дългосрочен план. Освен това между държавите-членки все още съществуват значителни разлики в производителността на ресурсите и като цяло се увеличава зависимостта от вноса.

2.3.4 Изменение на климата: Шестата ПДДС спомогна за отбелязване на значителен напредък в областта на изменението на климата. Независимо че не бяха постигнати целите, набелязани по отношение на инициативите на международната общност и, по-конкретно, че количествено измеримите цели имаха по-скоро утопичен характер и бяха по-трудно постижими, Шестата ПДДС предостави възможност за постигане на основни политически цели.

2.3.5 Международни въпроси: с Шестата ПДДС бяха потвърдени европейските ангажменти относно включването на аспектите, свързани с околната среда, във всички външни отношения на ЕС и във външното измерение на стратегията за устойчиво развитие на ЕС. Въпреки инициативите, които ЕС поде с цел да засили многостранното сътрудничество и да покаже своя интерес към сключване на международни конвенции и споразумения, напредъкът към подобряване на управлението на околната среда в световен мащаб беше ограничен. Предизвикателствата, свързани с околната среда, които все повече придобиват световно измерение, изискват по-съгласувани и целенасочени усилия от страна на ЕС, за да може Съюзът да изпълнява по-ефективно своята роля в изготвяне на международната политика и да продължи да се стреми към по-добро управление на околната среда в световен мащаб.

2.4 Ефикасност на стратегическите подходи и инструментите

2.4.1 Шестата ПДДС силно стимулира и насърчи принципи и инструменти за подобряване на процеса на изготвяне на политики, по-конкретно – интегрираните оценки на въздействието и по-широкото използване на пазарни инструменти, и подчерта значението, което има солидната научна основа за разработване на политиките. Въпреки положителното развитие в последно време, информацията за околната среда, по-специално официалните данни и статистика, все още е непълна и невинаги е на разположение своевременно.

⁽³⁾ COM(2011) 244 окончателен от 3.5.2011 г.

⁽⁴⁾ COM(2011) 363 окончателен от 20.6.2011 г.

⁽⁵⁾ COM(2011) 112 окончателен от 8.3.2011 г.

⁽⁶⁾ COM(2011) 144 окончателен от 28.3.2011 г.

⁽⁷⁾ COM(2010) 639 окончателен.

⁽⁸⁾ COM(2011) 109 окончателен от 8.3.2011 г.

⁽⁹⁾ COM(2005) 446 окончателен (Замърсяване на въздуха); COM(2006) 372 окончателен (Устойчиво използване на пестициди); COM(2005) 666 окончателен (Предотвратяване на получаването на отпадъци и рециклиране); COM(2005) 670 окончателен (Устойчиво използване на природните ресурси); COM(2006) 231 окончателен (Опазване на почвата); COM(2005) 504 окончателен (Опазване и съхранение на морската среда); COM(2005) 718 окончателен (Градска околна среда).

2.4.2 Променият се характер на предизвикателствата, свързани с околната среда, изисква по-голяма съгласуваност между: i) фазата на формулиране и фазата на прилагане на политиките; ii) европейското, националното и регионалното равнище; iii) приоритетните области на действие.

2.4.3 Незадоволителното прилагане на законодателството в областта на околната среда пречи на постигането на целите, подкрепя доверието в политиката в областта на околната среда и не позволява да се осигури ангажираността на други сектори за постигане на по-добри резултати. Освен това е необходимо да се даде приоритет на политиките с ясна добавена стойност за създаване на екологосъобразна икономика, които могат да осигурят резултати в краткосрочен/средносрочен план.

2.5 Предизвикателства за бъдещето

2.5.1 Основните стълбове на политиката и законодателството в областта на околната среда (с изключение на почвите) вече са налице, въпреки че техният потенциал за осигуряване на подобрения все още не се е проявил напълно поради недостатъци при прилагането. Традиционната политика в областта на околната среда все още може да играе основна роля в опазването на околната среда, въпреки че поради променящите се обстоятелства и все по-голямата взаимосвързаност на екологичните предизвикателства възниква нуждата от гъвкавост и приспособимост.

2.5.2 Основното предизвикателство пред бъдещата политика в областта на околната среда се състои в извършването, посредством приемане на дългосрочна визия, на преход от възстановяване на щетите към предотвратяване на влошаването на околната среда, както и в по-пълното интегриране на въпросите за околната среда във всички политики, които имат отношение към нея.

2.5.3 За да се постигне целта на стратегията „Европа 2020“ за екологична икономика, която използва ресурсите по ефективен начин и е конкурентоспособна и с ниски въглеродни емисии, от съществено значение е в бизнес моделите в други сектори да бъдат включени съображения, свързани с околната среда и ниските въглеродни емисии, както и да се гарантира съгласуваността на процеса от изработване на политиката до нейното прилагане. Освен това е необходимо да се отстранят пречките пред надлежното прилагане на действащото законодателство, по-специално проблемите, свързани с управлението на всички равнища в държавите-членки, с цел опазване на околната среда и ограничаване на отрицателните последици за общественото здраве.

2.5.4 Натискът върху околната среда във все по-голяма степен придобива глобален и системен характер. Поради сложната взаимозависимост е необходима по-широка основа от познания и освен това трябва да се проучи задълбочено потенциалът за промяна на поведението на потребителите.

3. Общи бележки

3.1 Шестата ПДОС официално представлява поемане на политически ангажимент от страна на Парламента, Съвета и Комисията и предоставя важен показател за оценката на развитието на европейската политика в областта на околната среда. След приемането на Шестата ПДОС ЕС поде множество успешни инициативи, постигна амбициозни резултати и разработи различни многосекторни стратегии и планове. Въпреки това е трудно да се определи до каква степен общата рамка, изградена от програмата, се е отразила на разработването на политиките. Би било целесъобразно този аспект да се обмисли посредством анализ на прилагането на действията от програмата

и на взаимодействието и взаимните влияния с Европейската стратегия за устойчиво развитие и Лисабонската стратегия⁽¹⁰⁾.

3.2 Дебатът, в който през последните години взеха участие европейските институции и гражданското общество, по отношение на оценката на извършеното и възможностите, които се очертават за в бъдеще пред европейската политика в областта на околната среда⁽¹¹⁾, се съсредоточи върху два ключови въпроса: определяне на новите приоритети и укрепване на наличните инструменти за гарантиране на ефикасността на предложените мерки.

3.3 По-специално въпросът не може да се сведе само до това дали съществува или не възможност за създаване на нова програма. Необходимо е да се съсредоточим най-вече върху нейната форма, цел, съдържание и крайни срокове. Преди всичко трябва да се разгледа въпросът как да се постъпи, за да може следващите действия в областта на околната среда да се превърнат в по-видим, важен и ефективен стратегически инструмент, като се поучим от опита и избегнем опасностите, които подпопаха ефективността на Шестата ПДОС.

3.4 Предвид придобития досега опит в друг контекст (например ЕФРР, ЕСФ и ЕЗФРСР), би било целесъобразно да се разгледа възможността да се експериментира и по отношение на програмата в областта на околната среда чрез постепенно засилване на инструментите за предварително, текущо и последващо наблюдение и оценка.

4. Специфични бележки

4.1 Тематични стратегии

4.1.1 Въвеждането на тематични стратегии предостави по-стратегически подход, позволяващ да се преодолее някои недостатъци на Петата програма за действие като, по-специално, липсата на правомощия на програмата в определени области. Въпреки това процесът на изготвяне на тематични стратегии на практика забави процеса на вземане на решения като цяло и приемането на съответните мерки.

4.1.2 Много от законодателните инструменти, съпътстващи тематичните стратегии, все още са в начална фаза на прилагане. Закъсненията при приемането им, липсата на набелязани конкретни цели, делегирането на държавите-членки на отговорността не само за изпълнението, но и за предоставянето на допълнителни уточнения по отношение на много от предвидените мерки и недостатъчно ефикасният механизъм за контрол и наблюдение в някои случаи сериозно компрометираха възможността за постигане на целите на програмата преди крайния срок.

4.2 Последователност и интеграция

4.2.1 Очевидно е, че в настоящия момент предизвикателствата, свързани с околната среда, не могат да се посрещнат единствено чрез специфични политики в сферата на околната среда, а трябва да участва цялата икономика и цялото общество. По тази причина е необходима по-голяма последователност както в пряко свързаните теми (като изменение на

⁽¹⁰⁾ *Strategic Orientations of EU Environmental Policy under the Sixth Environment Action Programme and Implications for the Future* (Стратегически насоки и бъдещо въздействие на политиката на ЕС в областта на околната среда в рамките на Шестата програма за действие за околната среда), Окончателен доклад, ИЕЕР, май 2010 г.

⁽¹¹⁾ Всички материали относно проявите и подготовителните проучвания са достъпни на www.eapdebate.org.

климата, енергия, опазване на здравето), така и в различните секторни политики (прехрана, транспорт, строителство, иновации). В частност, както беше подчертано от ЕИСК⁽¹²⁾, в настоящия процес на реформа на ОСП този принцип намери конкретен израз чрез въвеждането на схемата за „екологизиране“ на единното плащане.

4.2.2 Освен това е изключително важно да се подкрепя и развива интеграцията на политиката за околната среда в контекста на „метастратегииите“ („Европа 2020“), както и в рамките на финансовите инструменти. По-специално, във връзка с Пътната карта за ефективно използване на ресурсите в Европа⁽¹³⁾, по време на проведен неотдавна в Брюксел семинар⁽¹⁴⁾ беше признато решаващото значение на програмата за подпомагане на прехода към „екологична икономика“ и взаимното допълване на двете инициативи, особено по отношение на прилагането на мерките, на природните ресурси и на управлението на екосистемите.

4.3 Приоритетни цели

4.3.1 Приоритетните цели трябва да се определят според конкретните проблеми, свързани с околната среда, като недостига на природни ресурси, замърсяването на въздуха, биологичното разнообразие и градската околна среда.

4.3.2 По-специално следва да се търсят и насърчават нови модели на поведение при потреблението, търговията и производството. Технологичните промени трябва да вървят ръка за ръка с промяната на навиците.

4.4 По-добри инструменти

4.4.1 По-добри инструменти за европейската политика в областта на околната среда означава преди всичко по-добро

регулиране чрез приемане на законодателни мерки и избор на еднозначни и задължителни правила, включително по отношение на икономическите аспекти. От друга страна, както ЕИСК вече посочи в свое становище от 2001 г., гарантирането на ефикасно прилагане на съществуващото законодателство е фактор от основно значение за предотвратяване на нарушаването на правилата на пазара и запазване на конкурентоспособността на европейските предприятия⁽¹⁵⁾. По-конкретно във връзка с Програмата за подпомагане на спазването на екологичните стандарти за МСП (*Environmental Compliance Assistance Programme – ECAP*) ЕИСК подчерта колко е важно оценката на въздействието върху околната среда да бъде интегрирана в системите за хоризонтално управление на предприятието⁽¹⁶⁾.

4.4.2 На второ място е необходимо посредством независими, открити и навременни оценки на въздействието да се усъвършенстват инструментите за оценка както на състоянието на околната среда, така и на прилагането на политиките и тяхната ефективност⁽¹⁷⁾.

4.4.3 На последно място, от основно значение е да се усъвършенства фазата на прилагане посредством изготвяне на международни механизми за подкрепа, контрол и санкции. С други думи, това означава да се формулира, транспонира в законодателството, да се прилага, контролира и санкционира⁽¹⁸⁾.

4.5 Ролята на главните действащи лица

4.5.1 Местните и регионалните власти би трябвало да участват още в етапа на изготвянето на политиките. В неотдавнашно свое становище Комитетът на регионите⁽¹⁹⁾ изтъкна необходимостта от проактивно участие на местните и регионалните власти и предложи да се разработят новаторски методи за многостепенно управление, включително и мобилизиране на съществуващите платформи и мрежи.

Брюксел, 18 януари 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽¹²⁾ ОВ С 132, 3.5.2011, стр. 63-70.

⁽¹³⁾ COM(2011) 571 окончателен.

⁽¹⁴⁾ Семинар на експерти: „The future of European Environmental Policy: what role for the Resource Efficiency Roadmap and what role for the Environment Action Programme?“ (Бъдещето на европейската политика в областта на околната среда: роля на Пътната карта за ефективно използване на ресурсите и на Програмата за действие за околната среда), Брюксел, 13.9.2011 г.

⁽¹⁵⁾ ОВ С 221, 7.8.2001 г., стр. 80-85.

⁽¹⁶⁾ ОВ С 211, 19.8.2008 г., стр. 37.

⁽¹⁷⁾ *The issue of Evaluation in the Framework of European Environmental Policy* (Въпросът за оценката в рамките на европейската политика в областта на околната среда), Brussels Environment, 11.6.2010 г.

⁽¹⁸⁾ „Better instruments for European Environmental Policy“ (По-добри инструменти за европейската политика в областта на околната среда), семинар, организиран от испанското Министерство на околната среда в сътрудничество с Bruxelles Environment, Мадрид, 20.5.2010 г.

⁽¹⁹⁾ Становище на Комитета на регионите от 5-6 октомври 2010 г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „ГМО в ЕС“ (допълнение към становище)

(2012/С 68/11)

Докладчик: **Martin SIECKER**

На 16 март 2011 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, буква а) от Реда и условията за прилагане на Правилника за дейността, да изготви допълнение към становище относно:

„ГМО в ЕС“
(допълнение към становище).

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 21 декември 2011 г.

На 477-ата си пленарна сесия, проведена на 18 и 19 януари 2012 г. (заседание от 18 януари 2012 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 160 гласа „за“, 52 гласа „против“ и 25 гласа „въздържал се“.

1. Генетично модифицирани организми в ЕС – ориентири за бъдещ дебат

1.1 Генетично модифицираните организми (ГМО) са щекотлива тема за дискусии. Генното инженерство (ГИ) е тема, която предизвиква и голям интерес, и голямо безпокойство. Дебатът често е емоционален и поляризиран и дори когато се води рационална дискусия, както поддръжниците, така и противниците на ГМО са склонни да боравят избирателно с истината и да пренебрегват нюансите, когато изтъкват своите аргументи. Освен това изглежда, че наред с различията в мненията за предимствата и недостатъците на ГИ, дори и в самия ЕИСК съществуват многобройни неясноти и хипотези, например относно вида и степента на правното регулиране на ГМО в ЕС. Това е достойно за съжаление, тъй като тази важна и политически чувствителна тема заслужава и изисква по-качествен дебат.

1.2 Настоящата правна рамка на ЕС за ГМО е в процес на преразглеждане. В този контекст ЕИСК скоро ще започне по-често да излага своите възгледи относно политиката и законодателството в областта на ГИ. Като ориентир и подготовка за този бъдещ дебат настоящото становище дава общ поглед върху състоянието на нещата и на дискусията във връзка с ГМО и тяхното регулиране в ЕС. Тук се включват различни аспекти, сред които етични, екологични, технологични, (социално-)икономически, правни и политически въпроси. Всички те, които произтичат от почти неограничените възможности на ГИ и от бързото развитие на приложенията на ГМО, трябва да бъдат разглеждани в широк обществен контекст. Настоящото становище има за цел да предостави пътна карта за балансирана и компетентна политическа дискусия по тези важни въпроси.

1.3 В него се очертават само основните точки на дискусията и се посочват само някои от най-важните дилеми, свързани с ГМО и тяхното регулиране в ЕС. По много от тези теми от ЕИСК ще се очакват по-подробни (проучвателни) становища и Комитетът възнамерява да извърши тази проучвателна работа в най-близко време. Приоритетни са оценката на действащото законодателство на ЕС относно ГМО, неговото евентуално преразглеждане и попълването на регулаторните празноти,

открити в настоящото становище. ЕИСК се ангажира да изготви в близко време последващи становища по тези важни теми.

2. История на генното инженерство

2.1 Дори и по отношение на историята на ГИ мненията се разминават. Докато критиците говорят за фундаментално нова технология, съдържаща неясни рискове и пораждаща съмнения от етично естество, застъпниците на генното инженерство го вписват в контекста на вековните традиции в селекцията на растения и на биологични процеси, при които се използват мая, бактерии и плесени. И все пак, въз основа на обективни фактори може да се направи заключението, че ГИ представлява нещо изцяло ново и различно от тези исторически приложения. Решаващата разделителна линия между „стари“ и „модерни“ биотехнологии възниква с появата на генетиката. С откриването на двойно-спиралната верига на ДНК от Уотсън и Крик през 1953 г. беше разкрит генетичният код на човека и на цялата флора и фауна около нас, което даде на учените възможност да извършват революционни манипулации на генетично ниво – това на основните градивни елементи на живота.

2.2 Генното инженерство е създадено през 1973 г., когато изследователи в САЩ провеждат първите успешни експерименти с рекомбинантна ДНК (р-ДНК) върху бактерии. Възможността да се откриват, изолират и реплицират специфични гени и да се трансплантират в друг жив организъм позволи на учените за първи път да променят наследствените характеристики на организми по специфичен начин, който не е възможен в природата чрез възпроизвеждане и/или естествена рекомбинация. При традиционните методи на кръстосване цели геноми (на даден вид) се комбинират, като след това се прави опит чрез обратна селекция да се запазят благоприятните качества. Въпреки че генното инженерство позволява по-прецизни манипулации, въвеждането на гени в друг организъм (или вид) си остава нестабилен и несигурен процес, с трудно предвидими вторични ефекти и последици за генома реципиент и взаимодействия с околната среда. Освен това най-вече дългосрочните последици остават в голяма степен неизвестни.

2.3 След 1975 г. развитието на генноинженерната технология рязко се ускори. Първите търговски генетично модифицирани (медицински) продукти бяха пуснати на пазара още през 1982 г. В началото на 1990-те години се появиха т.нар. трансгенни растения и животни. В течение на годините бяха преминали и границите между видовете. Така например в един сорт домати беше вкаран свински ген, ген на светулка беше вкаран в тютюнево растение, а човешки ген – в бик. Това нарушаване на естествените граници между видовете, непредвидимостта на дългосрочното въздействие и необратимостта на евентуалните последици (за околната среда) правят от ГИ фундаментално нова и потенциално рискова технология. Ето защо това следва да бъде основата на регулирането относно ГМО в ЕС и в неговите държави членки, в редица трети страни и в международните договори.

3. Области на приложение и възприемане на ГМО от страна на обществото

3.1 Секторите, в които най-вече се прилагат ГМО, са селското стопанство и хранителната индустрия (главно за постигане на устойчивост спрямо пестициди), медицинският и фармацевтичният сектор (лекарства, генетична диагностика, гenna терапия) и (нефто)химическата и оръжейната индустрия. Тези сектори често биват наричани съответно „зелена“, „червена“ и „бяла“ биотехнология.

3.2 Приложението на генното инженерство не поражда еднакво силна полемика във всеки от тези сектори. Тревогите и опасенията на политиците и на обществеността изглежда са свързани по-скоро с определени приложения и сектори, отколкото със самата технология. Медицинските приложения се възприемат предимно положително, докато критиките са насочени главно към приложенията в селскостопанския и в хранителния сектор. Важен аспект на дебата е съотношението между ползата и необходимостта, от една страна, и потенциалните рискове и опасенията, от друга. Много хора смятат, че генното инженерство дава съществен и обещаващ принос за лечението на тежки заболявания у човека, докато ползите от (настоящото поколение) ГМО в селското стопанство и в хранителната индустрия са много по-слабо видими (засега само агрономически свойства, носещи предимства главно за производителите). Изискванията за безопасност и клиничните изпитвания, предшествали издаването на разрешителни за медицинско приложение, винаги са били много по-строги и много по-обхватни, отколкото процедурите, предхождащи освобождаването на ГМО в околната среда или въвеждането им в храните.

3.3 Затова от гледна точка както на обществото, така и на регулирането, е важно да се прави разграничение между генетичните модификации, извършвани в контролирани условия като лаборатории, заводски помещения или оранжерии, които са добре защитени и в които строгите мерки за безопасност могат да предотвратят непредвидено разпространение на ГМО, от една страна, и, от друга, приложения, в рамките на които в околната среда без възможност за контролиране се засаждат или се пускат генетично модифицирани растения или животни, които биха могли неконтролирано и необратимо да се възпроизведат и разпространяват като живи организми в биосферата, с непредвидимо въздействие върху заобикалящото ги биологично разнообразие и взаимодействието с него.

3.4 При все това, когато става въпрос за растения, засадени на открито, трябва да се разграничават два случая: от една страна,

отглежданият растителен вид, чието кръстосване с диворастящ вид е възможно, предвид съществуването на последния в близост и, от друга страна, случаят, когато кръстосването е невъзможно, тъй като в околната среда не съществуват диворастящи видове, близки до генетично модифицираното растение. Важно е това разграничение да се включи при изготвянето на законодателната рамка за засаждането на генетично модифицирани растения в открито селскостопанско пространство.

3.5 Не става дума за разграничаване по дефиниция между „червена“ и „зелена“ биотехнология. И в селското стопанство, и в хранителния сектор могат да се провеждат фундаментални научни изследвания в изолирани лаборатории, по същия безопасен и новаторски начин, какъвто отдавна е възприет в медицинската биотехнология. Генетично модифицирани ензими се използват широко в производството на храни в изолирани помещения, без да се запазват като живи организми в крайния продукт и без да се освобождават в околната среда. Разграничаването между използване в контролирани условия и освобождаване в околната среда, както и между фундаментални научни изследвания и търговски приложения са основни аспекти и на политическия дебат относно ГМО, и на тяхното възприемане от обществото, и на реакцията на потребителите към тях.

3.6 Много проучвания на общественото мнение, включително тези на Евробарометър⁽¹⁾, както и научни публикации последователно сочат, че все по-голяма част от жителите на ЕС са скептично, та дори и отрицателно настроени към ГМО – най-вече в хранителния сектор, в сектора на храните за животни и в селското стопанство. Различни виждания и политики относно ГМО застъпват също и правителствата на държавите членки. От едната страна са отявлени противници като Австрия, Унгария, Италия, Гърция, Полша и Латвия. От другата – убедени привърженици като Нидерландия, Обединеното кралство, Швеция, Испания, Португалия и Чешката република. Има и много държави членки, които избягват да заемат позиция.

3.7 Това разделение направи противоречив и бавен процеса на вземане на решения относно ГМО. Разрешенията за използване на ГМО обикновено се издават едностранно от Комисията поради неспособността на държавите членки да вземат решение за одобряването на ГМО с квалифицирано мнозинство чрез процедурата по комитология. Въпреки че между 1999 г. и 2004 г. фактически имаше мораториум върху разрешенията за ГМО, се оказа невъзможно този период да бъде използван, за да се проведе задълбочена дискусия, водеща към по-консенсусен подход към ГМО в ЕС. През последните години нарасна броят на държавите членки, забраняващи отглеждането на ГМО на своя територия. Най-новото предложение на Комисията за по-голяма свобода за вземане на решения на (под)национално равнище относно забраната на генетично модифицирани растения предизвика многобройни критики от страна на държавите членки, Европейския парламент, различни организации на гражданското общество и индустрията, както и в прието неотдавна становище на ЕИСК⁽²⁾. От всяка гледна точка е неудовлетворително, че има опасност да се стигне до политическа безизходница по толкова важна тема като ГМО.

(1) Най-новото от тях е „Europeans and Biotechnology in 2010“ („Европейците и биотехнологиите през 2010 г.“) http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_341_winds_en.pdf.

(2) CESE, ОВ С 54, 19.2.2011 г., стр. 51.

3.8 Различни организации на гражданското общество и заинтересовани страни изразяват загриженост по отношение на ГМО във връзка с околната среда, хуманното отношение към животните, интересите на потребителите, на земеделските стопани и на пчеларите, с развитието на селските райони и глобалното развитие, етиката, религията и др. Израз на своето критично отношение към ГМО и регулирането им често дават и Европейският парламент, както и ЕИСК и някои национални, регионални и местни власти и независими учени. Главните застъпници на ГМО са преди всичко големи компании с лицензи за ГМО и други заинтересовани страни, включително някои земеделци и учени, използващи ГМО, както и международни търговски партньори, които имат сериозен икономически интерес от гъвкавото европейско регулиране в областта на ГМО. Някои от основните предимства, приписвани на ГМО, се разглеждат в глава 5.

3.9 Широка (политическа и обществена) съпротива срещу ГМО в храните и в околната среда съществува и извън ЕС, по-конкретно в страни като Япония, Швейцария, Корея, Нова Зеландия, Мексико, Филипините и в различни африкански страни. В някои страни обаче ГМО се отглеждат в голям мащаб. През 2010 г. 15 милиона земеделски производители отглеждаха генетично модифицирани култури (предимно соя, царевица и памук) на площ от приблизително 150 милиона хектара. Въпреки това трябва да се отбележи, че 90 % от общата обработвана площ се намира само в пет страни: САЩ, Канада, Аржентина, Бразилия и Индия. Независимо от този подем, и в тези страни ГМО не се приемат безрезервно. В действителност напоследък обществената критика изглежда се е засилила, в голяма степен и вследствие на инциденти, свързани с непреднамерено разпространяване на ГМ растения, като царевица и ориз, и на съдебни решения относно съвместното съществуване на видовете. Важно е да се отбележи, че в тези страни не съществува задължение за етиктиране, което означава, че потребителите нямат информация за наличието на ГМО и следователно не могат да направят свободен избор.

4. Икономически интереси, интелектуална собственост и пазарна концентрация

4.1 Съществуват значителни потенциални финансови интереси, свързани с ГМО в сектора на селекцията на растенията. Глобалните продажби на семена вече достигнаха 35 милиарда евро годишно, създавайки основа за още по-голям продуктов пазар с оборот от стотици милиарди евро.

4.2 Генноинженерната технология и пускането на ГМО на пазара се развива с шеметни темпове, което доведе до значителни последици за състоянието на нещата в този сектор. Повече от половин век интелектуалната собственост в селекцията на растенията се регулира чрез „правата на сортовете растения“, залегнала в международни споразумения. Едно изключение от това временно ексклузивно право, което се прави в полза на създателите на нови сортове, е „изключението в полза на селекционера“. То позволява на други растениевъди да използват защитени сортове с цел да създават нови, допълнително подобрени сортове без разрешението на първоначалния титуляр на правата. Това изключение съществува само в този сектор и се основава на разбирането, че нови сортове не могат да се създават от нищото.

4.3 Развитието на молекулярната биология, възникнала извън селскостопанския сектор, доведе до въвеждане на патентни права

в селекцията на растенията. Патентните права и правната закрила на сортовете растения влизат в противоречие помежду си по редица причини. Първата е, че патентното право не признава изключението в полза на селекционера. Това означава, че титулярът на патента може да предяви претенция за изключителни права върху генетичния материал и по този начин да не позволи използването му от други лица или пък да поиска от тях да заплатят за скъпо струващи лицензи. За разлика от правата на сортовете растения, патентните права не благоприятстват отворените иновации и не дават възможност за комбиниране на икономическите стимули за иновации със защитата на други обществени интереси.

4.4 Но битката за права в тази област стига дори още по-далеч. Директивата на ЕС за биотехнологичните изобретения⁽³⁾ от 1998 г. разрешава патентна закрила за изобретения, засягащи растения. Могат да се патентоват гени или верижни структури на гени на растения, но не и сортове растения. Това тълкуване не е без противнищи. Водещи многонационални компании в селекцията на растения застъпват позицията, че шом генетичните характеристики са патентоспособни, то съответните сортове също индиректно са под закрилата на патентното право⁽⁴⁾. Ако това е така, сортове, защитени с патент, няма повече да могат да бъдат използвани от други лица за по-нататъшно иновативно подобряване. Това вреди на биологичното разнообразие в селското стопанство и означава, че растения с интересни качества няма да са на разположение за по-нататъшно иновативно подобряване от други лица. Развитието в медицинската биотехнология показва до какви отрицателни последици може да доведе това: поради силната патентна закрила и високите цени новите продукти се продават само на хора с достатъчно възможности да си ги позволят, а остават недостъпни за хора в неблагоприятно положение, които най-силно се нуждаят от тях. Същият нежелателен ефект би могъл да се прояви в сектора на селекцията на растенията.

4.5 През последните десетилетия в сектора на селекцията на растенията настъпи прекомерна пазарна концентрация вследствие на патентната закрила и на регулаторните изисквания. Докато по-рано в тази област работеха стотици предприятия, сега глобалният пазар е доминиран от шепа големи играчи. През 2009 г. само десет корпорации контролираха 80 % от глобалния пазар на семена, а най-големите три – цели 50 % от него. Освен това същите многонационални концерни контролираха около 75 % от световната агрохимическа индустрия. Това вече не са предприятия, занимаващи се само със селекция, а световни корпорации, които развиват дейност също и в производството на храни и пестициди, както и в химическия, енергийния и фармацевтичния сектор. Освен това те често произвеждат и свързани продукти като растения, които са генетично модифицирани да бъдат устойчиви спрямо специфичен пестицид, произвеждан от същата фирма. Тази консолидация означава, че определена група многонационални концерни има значителен контрол върху цялата верига за производство на храни и свързани продукти, което може да застраши свободата на избор на потребителите, достъпността на цените, отворената иновация и генетичното разнообразие. Тази висока степен на пазарна концентрация и монополизация е във всички случаи нежелателна, особено в ключови сектори като селското стопанство и хранителната индустрия и заслужава приоритетно внимание от страна на ЕИСК и ЕС.

⁽³⁾ Директива 98/44/ЕО от 6 юли 1998 г. относно правната закрила на биотехнологичните изобретения (ОВ L 213, 30.7.1998 г., стр. 13).

⁽⁴⁾ Вж. Дело C-428/08, Monsanto Technology.

5. Други проблеми, свързани с ГМО

5.1 Съществуват многобройни проблеми от различен характер, свързани с ГМО. Мненията за предимствата и недостатъците им силно се разминават, а дебатът е крайно поляризиран и наситен с емоции. Настоящото становище е твърде кратко, за да се разгледа подробно този дебат, но редица основни моменти заслужават внимание. Аргументите, които често се привеждат в полза на ГМО, са борбата срещу глада и осигуряването на храна за бързо нарастващото население на света, както и изменението на климата. Съществува голяма необходимост от независими научни изследвания във всички тези области и ЕИСК подчертава колко е важно (да продължи) финансирането на такива изследвания от страна на ЕС, не само за да се насърчат научните и търговските иновации, но и за да се проучи социално-икономическото, екологичното и друго въздействие на технологическия напредък.

5.2 Генетично модифицираните култури никога не няма да могат да бъдат решение на глобалните проблеми, свързани с глада и бедността. Увеличаването на производителността не е синоним на по-добро разпределение на храните. За съжаление, за ефективното решаване на сериозния проблем с продоволствената сигурност е необходимо приоритетно да се подобри достъпът до земя, да се насърчи по-справедливо разпределение на богатството, да се засили устойчивостта на търговските споразумения и да се намалят колебанията на цените на суровините. Разбира се, биотехнологиите не са панацея, но въпреки това ФАО посочва в последните си доклади, че биотехнологиите предоставят значителни селскостопански и икономически ползи на земеделските производители в трети страни, по-специално на малките земеделски производители. От самата поява на генноинженерната технология нейните застъпници твърдят, че генетично модифицираните култури имат решаващо значение за борбата с проблемите на глада и бедността в световен мащаб. Някои предричаха, че растения с повишено съдържание на витамини или хранителни вещества ще помогнат за борбата срещу глада и болестите в третия свят. Потенциални качества като устойчивост на суша, засоляване, замръзване или други стресови фактори шели да направят възможно отглеждането на култури в райони, където дотогава те не са могли да виреят. Предсказваха се и по-високи добиви. При все това, въпреки десетилетията на примамливи обещания, до днес нито едно от тези високопродуктивни качества на растенията не е развито до степен за търговско приложение. Следователно финансовата мотивация за разработване на такива култури е ограничена, като се има предвид, че те трябва да носят полза на най-необлагодетелстваните и уязвими групи от световното население. Дори ако бъдещите поколения ГМО изпълнят обещанието за по-високи добиви и по-добра устойчивост на стресови фактори, това не решава проблема с глада в света, тъй като по-голямата част от земеделската земя в развиващите се страни се използва за производство на луксозни стоки за износ в богатия свят. Освен това преобладаващата част от генетично модифицираните растения, които в момента са на пазара, се използват за храна на животни, за да поддържат нашето западно потребление на месни и млечни продукти (90 % от вноса на соя в ЕС) или за биогорива и пластмаси. В резултат на нарастващото използване на хранителни култури за нехранителни цели цените на суровините и храните в цял свят се повишиха, с което глобалната продоволствена несигурност и бедността само още повече нараснаха (5).

(5) Както беше посочено в изслушването относно „Биотехнологията в селското стопанство: генетично модифицирани храни и фуражи в ЕС“, ЕИСК, Брюксел, 20 октомври 2011 г.

5.3 Следователно глобалната продоволствена криза е проблем по-скоро на разпределението, отколкото на производството (световното производство е равностойно на 150 % от световното потребление) и затова изисква политическо и икономическо решение, а не толкова селскостопански иновации. ЕИСК отчита обстоятелството, че проблемът на глобалната продоволствена сигурност ще продължи да се изостря с бързото увеличаване на населението. Международни организации като Организацията на ООН по прехрана и земеделие (ФАО), важни НПО като Oxfam, както и неотдавнашният доклад на авторитетния орган на ООН по аграрни науки „Международна оценка на селскостопанските знания, науки и технологии за развитие“ (IAASTD) неизменно посочват важността на устойчивото селско стопанство като решение на проблема с продоволствената сигурност и суверенитет. Тези авторитетни оценки подчертават необходимостта от устойчиви и екологични селскостопански практики и технологии и не предвиждат непременно роля за ГМО, а по-скоро за алтернативни технологии. Най-забележителният пример за такива алтернативни технологии, посочен от IAASTD и други, е селекцията с използване на генетични маркери, при която с помощта на генетични маркери целенасочено и ефективно се подбират определени качества, без обаче да се извършва рискована или непредвидима генетична манипулация или трансфер на гени. Тъй като тази технология е доказано ефикасна и по-евтина от генното инженерство, тя би могла да бъде безконфликтна алтернатива на ГМО, а по-ниската ѝ цена би създавала по-малко проблеми във връзка с патентите и пазарната концентрация. Въпреки че не трябва да се изключва бъдещ потенциал на ГМО, едно добре обмислено решение за развитие на не-генноинженерни технологии и на устойчиви селскостопански практики би дало на ЕС значителна конкурентна преднина, каквато той няма в контекста на генното инженерство. Интензивното инвестиране в устойчиво селско стопанство би могло да осигури на ЕС уникална и основана на иновации водеща позиция в цял свят, с положителни отражения върху икономиката и заетостта, иновациите и конкурентното положение на ЕС. Нещо повече, това би било в по-добро съответствие с модела на земеделие на ЕС, който благоприятства биологичното разнообразие, предвиден в бъдещата ОСП.

5.4 Застъпниците на генното инженерство виждат в него също и инструмент за приспособяване към последиците от изменението на климата и за смекчаването им. Но и в това отношение настоящото поколение генетично модифицирани растения на пазара не предлага полезни качества. В действителност едно от най-изтъкваните приложения – производството на биогорива от генетично модифицирани култури – вече въздейства отрицателно върху световните цени и доставките на суровини и храни, като се запазва силната зависимост от изкопаеми горива.

5.5 Не трябва, разбира се, да се изключва, че ГМО потенциално биха могли да спомогнат за справяне с глобални заплахи като глада, бедността, изменението на климата и проблемите на околната среда, но истината е, че сегашното поколение ГМО не са подходящи или предназначени за тази цел. Техните качества до момента се ограничават до „производствени“ ползи за производителите им, като например устойчивост на пестициди. Дали такива култури са довели до използването на по-малко, а не на повече пестициди, е въпрос на (научна) дискусия, но приносят на ГМО не изглежда безсъмнено положителен. Все повече проучвания показват техните

дългосрочни последици, които включват нарастване на интензивното отглеждане на монокултури, развиване на устойчивост към пестициди, замърсяване на подпочвените води, сериозно намаляване на местното биологично разнообразие и рискове за човешкото здраве, предизвикани от продължително излагане на определени пестициди, използвани във връзка с ГМО. Макар че някои от тези отражения биха могли да бъдат отдадени на лоши земеделски практики, тъй като настоящото поколение ГМО се продават като пакетни продукти заедно с пестицидите, от които зависят, тези продукти и тяхното екологично и социално въздействие следва също да бъде оценявано свързано ⁽⁶⁾.

5.6 Друг важен проблем, свързан с ГМО, са възможностите за избор, предлагани на потребителите и земеделците. Това засяга както държавите-членки на ЕС, така и страните извън Съюза. В развиващите се страни високата цена на патентованите семена, наред със задължението за закупуването им изключително само от производителя и със забраната на традиционната практика на запазване на семената от предишни сезони, създава сериозни социално-икономически и културни дилеми за земеделците, особено за бедните дребни земеделци. В страни, в които преобладава отглеждането на ГМО, например САЩ, Канада, Аржентина и Бразилия, растителното разнообразие е намаляло драстично. В световен мащаб почти 80 % от произведената соя е генетично модифицирана, към това се прибавят 50 % от памука, над 25 % от царевичата и над 20 % от рапицата. Би следвало в ЕС свободата на избор на потребителите и на земеделските производители да е гарантирана от изискванията за етикетиране. Запазването на тази свобода на избор обаче както за земеделските производители, така и за потребителите, изисква пълно и надеждно разделяне на веригите за производство на продукти, съдържащи ГМО и на такива без ГМО. Важен аспект на това разделяне е въвеждането на стриктна правна уредба относно съвместното съществуване на видовете, включително разпоредби относно отговорността и обезщетяването за екологични и/или икономически щети в резултат на непреднамерено освобождаване, схеми за сертификация и разделяне на производствени вериги, както и изисквания за чистота и за етикетиране относно наличието на генетично модифициран материал в семена, които не са модифицирани генетично, и техни производни.

6. Законодателство и преглед на политиките

6.1 От 1990 г. насам ЕС е разработил подробна законодателна рамка за ГМО, която, точно както и самата технология, непрекъснато се развива и е преразглеждана многократно. Резултатът е сложна мозайка от директиви и регламенти, най-важните от които са:

- Директива 2001/18/ЕО относно съзнателното освобождаване на генетично модифицирани организми в околната среда ⁽⁷⁾;
- Регламент (ЕО) № 1829/2003 относно генетично модифицираните храни и фуражи ⁽⁸⁾;

- Регламент (ЕО) №1830/2003 относно проследяването и етикетирането на ГМО и за проследяването на храни и фуражи, произведени от ГМО ⁽⁹⁾;
- Регламент (ЕО) № 1946/2003 относно трансграничното придвижване на генетично модифицирани организми (за прилагане на Протокола от Картахена по биологична безопасност към Конвенцията за биологичното разнообразие) ⁽¹⁰⁾;
- Директива 2009/41/ЕО относно работата с генетично модифицирани микроорганизми в контролирани условия ⁽¹¹⁾.

6.2 Действащите разпоредби относно разрешаването и използването на ГМО се основават на редица (правни) принципи, а именно:

- независимо, научно обосновано разрешение преди въвеждането;
- високо равнище на защита на човешкото здраве, здравето на животните и околната среда в съответствие с предохранилния принцип и с принципа „замърсителят плаща“;
- свобода на избор и прозрачност по цялата хранителна верига и защита на други интереси на потребителите, например чрез информиране и участие на обществеността;
- съобразяване с вътрешния пазар и международните задължения;
- правна сигурност;
- субсидиарност и пропорционалност.

6.3 Въпреки това остават някои празноти, тъй като продължава да липсва специфично законодателство на ЕС или политика по важни аспекти, свързани с въвеждането на ГМО, по-специално следните:

- съвместното съществуване на ГМО с биологично и конвенционално земеделие;
- разпоредби относно отговорността и обезщетяването за екологични и/или икономически щети, настъпили в резултат на освобождаването на ГМО или на непреднамереното заразяване на продукти на биологичното и конвенционалното земеделие и схеми за компенсиране на разходи, произтичащи от съвместно съществуване на видове, както и сертификация на производствени вериги с цел предотвратяване на смесването;

⁽⁶⁾ Вж. бележка под линия № 5.

⁽⁷⁾ ОВ L 106, 17.4.2001 г., стр. 1.

⁽⁸⁾ ОВ L 268, 18.10.2003 г., стр. 1.

⁽⁹⁾ ОВ L 268, 18.10.2003 г., стр. 24.

⁽¹⁰⁾ ОВ L 287, 5.11.2003 г., стр. 1.

⁽¹¹⁾ ОВ L 125, 21.5.2009 г., стр. 75.

- изисквания за чистота и за етикетиране относно наличието на генетично модифициран материал в немодифицирани генетично семена и посадъчен материал;
- изисквания за етикетиране, по-специално за месни и млечни продукти, произхождащи от животни, хранени с генетично модифицирани фуражи, и хармонизирани норми за етикетиране на продукти без ГМО;
- принципно по-строги изисквания за етикетиране на ГМО с цел опазване на свободата на избор на потребителите, включително правно изясняване на „случайното наличие“ и евентуално снижаване на праговите стойности;
- разпоредби относно трансгенните или клонирани животни и произхождащите от тях (хранителни) продукти, по-специално във връзка с разрешенията и етикетирането;
- солидна правна основа за държавите-членки и/или автономните региони за прилагане на частична или пълна забрана на отглеждане на ГМО на различни основания, включително поради екологични, социално-икономически, етични и други съображения.

6.4 Въпреки че през юли 2010 г. Комисията представи законодателно предложение, което да позволи на (под)национално равнище да се налагат ограничения или забрани върху отглеждането на ГМО, това предложение сякаш повдига повече въпроси, отколкото тези, на които дава отговор, главно поради някои правни неясноти и противоречия в текста и поради изключването на екологичните проблеми като едно от основанията за ограничаване. Въпреки че основната идея за увеличаване на (под)националния суверенитет относно отглеждането на ГМО срещна широка подкрепа, настоящият несъвършен текст на предложението, след критично становище на ЕИСК⁽¹²⁾ предизвика критики и съществени изменения на първо четене в ЕП. В момента Съветът обсъжда предложението, но засега не е постигнал обща позиция по него. ЕИСК смята, че това е много важно досие, което заслужава приоритет и непременно следва да бъде взето предвид при бъдещо преразглеждане на общата правна рамка за ГМО. ЕИСК настойчиво приканва Комисията да работи активно, в конструктивен диалог с ЕП и Съвета за изработване на солидна правна основа за вземане на решения на (под)национално равнище относно отглеждане на ГМО, която да се гради на основателни аргументи, включващи обширни екологични, социално-икономически, етични и културни съображения. Това би следвало да се съчетава с правното задължение на държавите-членки и/или регионите да приемат обвързващи разпоредби за съвместно съществуване на видовете, с цел предотвратяване на непреднамерено смесване на зони с генетично модифицирани култури и такива с немодифицирани генетично култури.

6.5 През изминалите години ЕИСК многократно е призовавал за приемане на законодателство на ЕС относно съвместното съществуване на видовете, отговорността и по-изчерпателното етикетиране на генетично модифицираните продукти⁽¹³⁾. Освен

това необходимостта от попълване на тези оставащи правни празноти посредством хармонизирана политика на ЕС неотдавна беше отново подчертана от Съда на ЕС в решение от 6 септември 2011 г. във връзка с проблема за съвместното съществуване на видовете. По това дело за случай, в който мед е бил неволно замърсен с прашец от генетично модифицирана царевица, Съдът потвърди, че според правото на ЕС за подобно неразрешено наличие на ГМО се прилага нулева толерантност⁽¹⁴⁾. Това решение подчертава колко е важно да има ефикасна, последователна и стриктна политика на съвместно съществуване на видовете и разделяне на производствените вериги, за да се предотврати смесването на ГМО и генетично немодифицирани продукти, наред с подходящи разпоредби относно отговорността и обезщетяването за щети, настъпили вследствие на мерки, свързани със съвместното съществуване на видовете и сертификацията на веригите за доставка, както и опцията за забрана на отглеждането на ГМО на открито в определени региони посредством зонирание (напр. за производството на мед).

6.6 Въпреки че препоръката на Комисията относно съвместното съществуване на видовете от юли 2010 г. е по-гъвкава, отколкото предишната ѝ препоръка от 2003 г., ЕИСК изрично подчертава, че и двете препоръки нито са правно обвързващи и следователно не могат да наложат правно задължителни ограничения на широките национални правомощия относно политиката на съвместно съществуване на видовете, нито налагат необходимите правни задължения за стандарти относно съвместното съществуване на видовете. Предстоящото въвеждане на нехранителни генетично модифицирани култури наред с генетично модифицирани хранителни култури – например за приложение във фармацията, биогоривата и индустрията – ще засили дори още повече необходимостта от ефикасно законодателство относно съвместното съществуване на видовете и отговорността. ЕИСК смята, че е важно към тези проблеми да се пристъпи изпреварващо, още сега, на ранен стадий.

6.7 През декември 2008 г. Съветът по околна среда призова за укрепване и по-добро прилагане на действащата законодателна рамка относно ГМО. Беше преценено, че подобрения са необходими преди всичко по отношение на: оценките от страна на ЕОБХ на рисковете за околната среда, контрола и протоколите от мониторинга, следващ въвеждането, с по-голяма роля на външната експертиза, извършвана от държавите членки и независими учени; оценката на социално-икономическото въздействие от въвеждането и отглеждането на ГМО; прагови стойности за етикетиране на следи от ГМО в семена; по-доброто опазване на уязвими и/или защитени зони, включително възможността за създаване на зони, свободни от ГМО на местно, регионално и национално равнище.

6.8 Въпреки че Комисията предприе действия в някои от тези области, все още няма достатъчно конкретни резултати в отговор на исканията на Съвета. ЕИСК подчертава, че е важно възможно най-скоро да се направят конкретни, съществени стъпки за въвеждане на адекватни правни разпоредби и политики по всеки от тези въпроси и по посочените по-горе законодателни непълноти. Във връзка с преразглеждането на процедурите за оценка и управление на риска и с разрешенията за ГМО, ЕИСК, подобно на Съвета и Парламента, препоръчва да бъдат включени учени не само от областта на природните науки, но и от социалните науки, както и юристи, експерти по етика и

⁽¹²⁾ Вж. бележка под линия № 2.

⁽¹³⁾ Вж. напр. CESE, ОВ С 54, 19.2.2011 г., стр. 51; CESE, ОВ С 157, 28.6.2005 г., стр. 155; CES, ОВ С 125, 27.5.2002 г., стр. 69 и CES, ОВ С 221, 17.9.2002 г., стр. 114.

⁽¹⁴⁾ Дело C-442/09, Bablok и др./Freistaat Bayern и Monsanto.

представители на заинтересовани групи от гражданското общество, така че при вземането на решения да се отчетат не само научните оценки на риска за човека и околната среда, но също и „други легитимни фактори“ като напр. социално-икономически, културни и етични съображения и обществени ценности. Това може би ще спомогне също и за преодоляване на споровете в обществото относно ГМО и на политическата безизходна при вземането на решения.

6.9 Важен проект, който закъснява, е оценката на действащата правна рамка за ГМО и генетично модифицираните храни и фуражи, предприета през 2008 г. от Комисията по искане на Съвета. Очакваше се резултатите от нея да бъдат представени в началото на тази година. Комисията обеща пред Съвета, че през 2012 г. ще бъдат предприети инициативи за преглед на законодателството и ЕИСК подчертава колко е важно този срок да бъде спазен. Посочените по-горе законодателни празноти следва във всички случаи да бъдат обект на такъв преглед. Като първа стъпка Комисията следва да организира обширно допитване до обществеността въз основа на сега публикувания доклад за оценка ⁽¹⁵⁾, за да се гарантира общественият принос към прегледа на законодателната рамка. Това със сигурност ще спомогне за обсъждане на тревогите на обществеността и може да повиши доверието в законодателите.

6.10 Един аспект, който неизбежно ще бъде включен в бъдещия дневен ред, е определението за ГМО. Макар че през последните десетилетия науката и технологиите в областта на ГМО се развили много бързо, правното определение за ГМО остана непроменено още от приемането на първите законодателни разпоредби на ЕС през 1990 г. Съгласно действащото определение „генетично модифициран организъм“ (ГМО) означава организъм, с изключение на човешкия организъм, в който генетичният материал е бил променен по начин, който не настъпва естествено при чифтосване и/или естествена рекомбинация ⁽¹⁶⁾. Някои генни технологии обаче са изрично изключени от тази директива и поради това не попадат под разпоредбите на правната рамка относно ГМО.

6.11 В течение на годините бяха разработени много техники за селекция на растенията, които не можеха да бъдат предвидени при изготвяне на действащата законодателна рамка. Един такъв пример е интрагенезата, при която се извършва трансфер на гени между организми от един и същи вид, като се използва рекомбинантна ДНК. По отношение на тези нови техники се поставя въпросът в каква степен те се вписват в настоящото определение за генно инженерство и, следователно, дали получените чрез тях организми са обхванати от действащата правна рамка за ГМО. С оглед на административните тежести, да не говорим за политическото и общественото стигматизиране на ГМО, изключването от обхвата на това законодателство е много важно за селекционната индустрия от финансова гледна точка. То ще позволи такива иновации да достигат по-бързо до пазара, без вероятност изискванията за етикетиране да предизвикат отрицателни реакции от страна на потребителите. Тези техники будят обаче същите социално-икономически и политически безпокойства, както настоящото поколение ГМО, тъй като те по същество използват същата технология на генетично модифициране, а опитът с тях все още е ограничен и степента на несигурност е висока.

6.12 За да се гарантира единен регулаторен подход към тези нови селекционни техники и към техните продукти във всички държави членки, Комисията създаде през 2008 г. научна работна група, последвана от политическа група, която да дава препоръки за правния подход. Предвиждаше се докладите на двете работни групи да бъдат готови до лятото на 2011 г. и да бъдат взети предвид при прегледа на правната рамка през 2012 г. ЕИСК е на мнение, че е важно да се запази настоящият регулаторен подход на ЕС, основан на процесите, и че тези нови селекционни техники по принцип трябва да попаднат в приложното поле на правната рамка на ЕС относно ГМО поради използването на (р-ДНК)-генноинженерна технология, дори и ако получените чрез тях растения или производни крайни продукти сами по себе си не се различават осезаемо от съответните продукти, получени по конвенционален начин.

Брюксел, 18 януари 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽¹⁵⁾ http://ec.europa.eu/food/food/biotechnology/index_en.htm.

⁽¹⁶⁾ Член 2, параграф 2 от Директива 2001/18/ЕО и член 2, буква б) от Директива 2009/41/ЕО. Според определението „организъм“ означава всяка биологична единица, способна да се възпроизвежда или да предава генетичен материал.

ПРИЛОЖЕНИЕ I

към становището на Комитета

Следните изменения, които получиха най-малко една четвърт от гласовете, бяха отхвърлени по време на обсъжданията:

Параграф 3.8

се изменя, както следва:

„Различни организации на гражданското общество и заинтересовани страни изразяват загриженост по отношение на ГМО от гледна точка с околната среда, хуманното отношение към животните, интересите на потребителите, на земеделските стопани и на пчеларите, с развитието на селските райони и глобалното развитие, етиката, религията и др. Израз на своето критично отношение към ГМО и регулирането им често дава и Европейският парламент, а също така ЕИСК и някои национални, регионални и местни власти и независими учени. Главните застъпници на ГМО са преди всичко големите компании с лицензи за ГМО и други заинтересовани страни, включително някои земеделци и учени, използващи ГМО, както и международни търговски партньори, които имат сериозен икономически интерес от гледна точка европейско регулиране в областта на ГМО. Някои от основните предимства, приписвани на ГМО, се разглеждат в глава 5. Поддръжниците и противниците на биотехнологиите в селското стопанство са твърде разделени в един емоционален и разгорещен дебат, в който често липсват технически разисквания от научна гледна точка. Големото мнозинство в научната общност защитава енергично тезата, че употребата на ГМО в производството на храни не създава рискове за човешкото здраве; на практика ГМО присъстват в нашето ежедневие и се използват широко в области, излизайки отвъд границите на селското стопанство. Светестният изследователски център на Европейската комисия неведнъж е посочвал, че рисковете от генетично модифицираните храни в никакъв случай не са по-големи от рисковете от екологичните или традиционните храни. Въпреки това различни части от гражданското общество, най-вече природозащитни групи и представителни организации на потребители, посочват основателно проблеми, свързани с околната среда, съжителството между видовете, етиката и монопола на големите многонационални предприятия, които ни задължават да подходи обективно към тази тема. ЕИСК от своя страна призна, че биотехнологиите са основен инструмент за справяне с предизвикателството, свързано с храните ⁽¹⁾, но реши да задълбочи дебата относно предимствата и недостатъците на биотехнологиите в ЕС.“

Резултат от гласуването

Гласове „за“	91
Гласове „против“	122
Гласове „въздържал се“	19

Параграф 5.3

се изменя, както следва:

„Следователно глобалната продоволствена криза е проблем по-скоро на разпределението, отколкото на производството (свое собствено производство е равносечно на 150% от собственото потребление) и затова изисква политическо и икономическо решение, а не толкова селскостопански иновации. ЕИСК отчита обстоятелството, че проблемът на глобалната продоволствена сигурност ще продължи да се изостря с бързото увеличаване на населението. Международни организации като Организацията на ООН по прехрана и земеделие (ФАО), важни НПО като Оxfam, както и неотдавнашният доклад на авторитетния орган на ООН по аграрни науки „Международна оценка на селскостопанските знания, науки и технологии за развитие“ (IAASTD), неизменно посочват важността на устойчивото селско стопанство като решение на проблема с продоволствената сигурност и суверенитет. Тези авторитетни оценки подчертават необходимостта от устойчиви и екологични селскостопански практики и технологии и не предвиждат непременно роля за ГМО, а по-скоро за алтернативни технологии. Най-забележителният пример за такива алтернативни технологии, посочен от IAASTD и други, е селекцията с използване на генетични маркери, при която с помощта на генетични маркери целенасочено и ефективно се подбират определени качества, без обаче да се използва рискована или непредвидима генетична манипулация или трансфер на гени. Тези като тази технология е доказано ефективна и по-голяма от генното инженерство, тя би могла да бъде безконфликтна алтернатива на ГМО, а по-ниската ѝ цена би създавала по-малко проблеми от гледна точка с патентите и пазарната концентрация. Въпреки че не трябва да се изключва бъдещ потенциал на ГМО, едно добре обмислено решение за развитие на негенноинженерни технологии и на устойчиви селскостопански практики би дало на ЕС значителна конкурентна преднина, която той няма в контекста на генното инженерство. Интензивното иновационно развитие в устойчиво селско стопанство би могло да осигури на ЕС уникална и основана на иновации водеща позиция в цял свят, с положителни отражения от гледна точка икономиката и заетостта, иновациите и конкурентното положение на ЕС. Нещо повече, това би било в по-добро съответствие с модела на земеделие на ЕС, който благоприятства биологичното разнообразие, предвиден в бъдещата ОСП. В съответствие с предходни становища на ЕИСК относно селското стопанство и научните изследвания, иновациите, модернизацията и новите технологии в областта на селското стопанство трябва да играят основна роля за развитието на устойчиво селско стопанство с по-висока

⁽¹⁾ Вж. Заключение на председателя Нилсон от конференцията на ЕИСК на тема „Храна за всички“, организирана съвместно с Европейската комисия с цел предоставяне на идеи за Г-20 във връзка с продоволствената сигурност.

производителност и с по-устойчиво управление на природните ресурси, като водата и почвите. В някои случаи биотехнологиите могат да допринесат за постигане на целите на борбата с глада, въпреки че е задължително в европейския модел на селско стопанство да се гарантира съвместното съществуване на екологичното селско стопанство, традиционното селско стопанство и генно модифицираните организми. ФАО, Г-20, Световната банка и самият ЕИСК признават, че в борбата срещу продоволствената несигурност е необходимо да се насочат изследванията към развитие на видове, които са по-устойчиви на суша, с по-високи добиви, по-добро оползотворяване на почвите и по-ниски енергийни разходи. В този смисъл няма съмнение, че генното модифициране може да има ценен принос.“

Резултат от гласуването

Гласове „за“	83
Гласове „против“	139
Гласове „въздържал се“	13

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за създаване на механизъм за обмен на информация във връзка с междууправителствени споразумения между държавите-членки и трети държави в областта на енергетиката“

COM(2011) 540 окончателен — 2011/0238 (COD)

(2012/C 68/12)

Докладчик: **г-н PEEL**

На 27 септември 2011 г. Съветът на Европейския съюз реши, в съответствие с член 194, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за създаване на механизъм за обмен на информация във връзка с междууправителствени споразумения между държавите-членки и трети държави в областта на енергетиката“

COM(2011) 540 окончателен — 2011/0238 (COD).

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 20 декември 2011 г.

На 477-ата си пленарна сесия, проведена на 18 и 19 януари 2012 г. (заседание от 18 януари 2012 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 177 гласа „за“, 1 глас „против“ и 10 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Енергетиката е от основно значение за жизнения ни стандарт и качеството на живота ни ⁽¹⁾. ЕИСК приветства изготвеното от Комисията предложение за решение за създаване на механизъм за обмен на информация във връзка с междууправителствени споразумения между държавите-членки и трети държави в областта на енергетиката. Според нас това е подходяща стъпка към ефективно прилагане на обща европейска външна енергийна политика в съответствие с Договора от Лисабон (член 194 от ДФЕС ⁽²⁾) и със стратегията „Енергетика 2020“ на ЕС ⁽³⁾, както и със заключенията на Европейския съвет относно енергетиката от 4 февруари 2011 г. Предложената система за задължителен обмен на информация – в рамките на която се предвижда Комисията да играе активна роля тогава, когато държавите-членки преговарят по междууправителствени енергийни споразумения със страните партньорки – отдавна трябва да бъде въведена.

1.2 С оглед на това Комитетът приветства и включения в предложението за решение обмен на информация за всички съществуващи двустранни енергийни споразумения; според оценките на Комисията междууправителствените споразумения за нефт между държавите-членки и трети държави вероятно са около 30, тези за газ – близо 60, а тези за електричество са по-малко.

1.2.1 Комитетът изразява изненадата си от факта, че все още не съществува такъв информационен механизъм, било то между

Комисията и държавите-членки, или между самите държави-членки, при пълно отчитане на необходимостта от поверителност. Бихме искали да отбележим, че докато към момента нито Комисията, нито отделните държави-членки могат да получат цялостна представа за някой конкретен търговски партньор, то ключовите партньори със сигурност могат. Жизненоважно е Европа да действа единно, за да гарантира адекватни, стабилни и сигурни доставки на енергия в обозримото бъдеще, както и да продължи да изгражда ефективен единен енергиен пазар. Според оценките търсенето на енергия в световен мащаб – при положение че става въпрос за подлежащи на изчерпване ресурси – може да нарасне с близо 40 % през следващите 20 години, главно заради засилващата се конкуренция на бързоразвиващите се икономики; има вероятност обаче тази ситуация да се усложни допълнително от евентуални непредвидени мерки за справяне с последиците от изменението на климата.

1.3 Комитетът приветства също включената в член 5 от предложението перспектива – когато се водят преговори по споразумения, Комисията да потвърждава в официално изявление, че проектът не нарушава правилата на вътрешния пазар, при условие че тези изявления ще се правят без излишно забавяне и в предвидения срок. Правната сигурност за инвеститорите е от първостепенно значение, както Комитетът вече изтъкна в становището си относно цялостна европейска политика в областта на международните инвестиции ⁽⁴⁾, където се разглеждат много от повдигнатите тук въпроси.

1.3.1 Обезпокоени сме обаче от предложението запазването на мълчание от страна на Комисията в продължение на четири месеца да бъде знак за съгласие. Разбираме, че по процедурни

⁽¹⁾ Giles Chichester, член на ЕП, бивш председател на комисия на ЕП, октомври 2011 г.

⁽²⁾ Договор за функционирането на Европейския съюз.

⁽³⁾ COM(2010) 639 окончателен.

⁽⁴⁾ ОВ С 318, 29.10.2011 г., стр. 150-154.

причини за Комисията не би било нито практично, нито лесно да дава официално съгласието си за всеки отделен случай, но, при изрично поискана проверка на съвместимостта и в интерес на яснотата, я призоваваме, когато е възможно, да дава недвусмислен, пък било то и неофициален сигнал или да предупрежда достатъчно рано, когато е установила потенциален проблем, изискващ допълнително разследване.

1.4 Споразуменията в областта на енергетиката трябва да се ръководят както от стратегически, така и от търговски съображения. Без да забравя необходимостта от спазване на принципите на пропорционалност и прозрачност, Комитетът все пак изразява съжаление от факта, че работните споразумения, в които участват търговски оператори, не са включени в предложението, особено предвид ясното послание, отправено в Обяснителния меморандум (глава 1), че определени доставчици могат да получат пълен или почти пълен монопол, което би било в разрез с правото на ЕС. Призоваваме Комисията най-малкото да предприеме активни мерки, за да получи лесен и пълен достъп до онези части от търговските споразумения, по отношение на които се смята, че биха могли да възникнат регулаторни усложнения, особено когато те могат да бъдат включени като приложения към междуправителствени споразумения. С особено безпокойство отбелязваме потенциалните рискове, които биха могли да възникнат в случаите, когато стратегическите партньорства могат да доведат до принудително възприемане на практики, наложени от неевропейски интереси, които биха могли да се окажат пагубни.

1.4.1 В допълнение бихме искали да подчертаем, че европейските потребители трудно ще направят разлика между външни междуправителствени и частни енергийни споразумения, тъй като и в двата случая се отчитат последиците за ценообразуването, изборът на доставчици, енергийният микс и други подобни съображения.

1.4.2 Комитетът призовава за справедливи, но твърди действия в неизбежните случаи, когато стратегическите и търговските интереси на някои доставчици от трети държави се различават от тези на ЕС. Питаме се доколко постижимо ще се окаже намерението на Комисията тези доставчици да спазват в по-голяма степен правилата на вътрешния пазар на ЕС. Въпреки това Комитетът счита, че, когато е възможно, преговорите следва да се водят в дух на партньорство, искреност и взаимно доверие.

1.5 ЕИСК обаче отбелязва с особено съжаление липсата на пълна оценка на въздействието, която щеше да създаде по-добри и ясни очаквания и разбиране на вероятните реакции на държавите-членки. Енергетиката, разбира се, спада към споделената компетентност между Комисията и държавите-членки и за мнозина е тясно свързана с разбирането им за суверенитет. Това ще предизвика противоположни реакции: едни ще потърсят допълнителна подкрепа, а други може да погледнат на това като на необоснована намеса, особено с оглед на риска да изгубят контрол върху преговорния си мандат и автономност, възприемайки новия механизъм като задухисан опит за прехвърляне на компетентността за енергийната политика на ЕС. Тук Комисията не се ползва със същите правомощия както в областта на инвестициите, където се предлагат подобни действия във връзка с двустранните инвестиционни договори (каквито има много повече), но и където предпазливостта би била в интерес на всички.

1.5.1 Комисията трябва да покаже, че взема под внимание тези резерви на държавите-членки, които биха могли да се почувстват застрашени, и да подходи внимателно към всеки един преход, за да затвърди убеждението, че една от ключовите цели на предложения обмен на информация е да спомогне за укрепване на преговорната позиция на държавите-членки спрямо трети държави. Тук от голямо значение ще бъде пълното сътрудничество с регулаторните органи на държавите-членки. Макар че приветстваме акцента върху подкрепата за държавите-членки в процеса на преговорите, в случаите, когато Комисията се намесва активно в преговорите, ще бъде от първостепенно значение да се докаже тяхната ефективност и да се покаже, че ще бъдат постигнати достатъчно добри резултати, за да може да се преодолеят неизбежните опасения.

1.5.2 Комитетът настоява да се разясни допълнително как ще се прилага на практика член 7 относно поверителността предвид факта, че всички основни елементи на един бизнес договор (включително цените и условията) са поверителни, тъй като са търговска тайна. Това ще бъде от ключово значение за спечелването на подкрепа за решението. В отсъствието на напълно утвърдена обща енергийна политика на ЕС, държавите-членки и Комисията трябва да продължат усилията си за изграждане на необходимото взаимно доверие между всички заинтересовани страни; настоящото предложение може да послужи само за отправна точка.

1.6 Питаме се дали предложението наистина няма да има отражение върху бюджета, както се твърди. Предвид нарастващите изисквания, налагани от европейската енергийна политика, се съмняваме, че предвидените в предложението чести проверки и консултативни дейности могат да бъдат осъществявани без допълнителни ресурси.

1.7 Комитетът призовава първата междинна оценка да се извърши не след четири, а след две години, тъй като дотогава ще бъдат натрупани достатъчно опит и данни, за да се оцени ефективността на механизма.

1.8 Във връзка с по-широкото отражение на предложението – с него се занимава главно придружаващото го съобщение, което е с много по-широк обхват – Комитетът приветства главната цел на Комисията да укрепя външното измерение на цялостната енергийна политика на ЕС. Очевидна е връзката между енергийната ефективност, сигурността и стабилността, но изразяваме съжаление, че за сметка на това не е изяснена напълно връзката с трите по-твърдо установени цели за конкурентоспособна, устойчива и безопасна енергетика, особено предвид факта, че конкурентоспособната енергетика и устойчивата енергетика не винаги са съвместими.

1.8.1 Комитетът също така изразява съжаление, че в предложението се разглеждат предимно технически въпроси и процедури, а някои тясно свързани с темата аспекти, в това число дипломатическите и социално-икономическите отношения със страните доставчици и транзитните страни, не са включени изрично (и само в ограничена степен) в съобщението.

1.8.2 Също така не става ясно, че предложението е напълно свързано и обменя информация с по-широките търговски аспекти на енергетиката. Разбира се, търговските преговори от десетилетия спадат към компетентността на ЕС; смята се, че енергетиката играе основна роля в почти приключилите преговори по първото по рода си задълбочено и всеобхватно споразумение за свободна търговия (ЗВССТ) между ЕС и Украйна, която е ключова страна за ЕС от гледна точка на преноса на енергия. Сериозно се обмисля и възможността за започване на преговори по ЗВССТ с други съседни на ЕС страни, както от Източното партньорство, така и от Евро-средиземноморския регион, където енергетиката също следва да играе ключова роля.

1.8.3 Комитетът би искал да призове конкретно Комисията, когато преговаря по ключовите всеобхватни енергийни аспекти на предложеното ново споразумение между ЕС и Русия, да обърне специално внимание на специфичното положение на трите балтийски държави, тъй като техните енергийни мрежи са синхронизирани по-скоро с руската, отколкото с която и да е европейска система.

1.9 Накрая Комитетът изразява дълбоко съжаление от факта, че нито в предложението, нито в съобщението се споменава някакъв механизъм, който да обхваща участието на гражданското общество. Тази ситуация трябва да бъде коригирана. Вече е започнало или скоро ще започне създаването на официални механизми за наблюдение на прилагането на сключените наскоро от ЕС споразумения за свободна търговия, по-конкретно това с Южна Корея; същевременно вече функционира Форум на гражданското общество за Източното партньорство (ИП).

1.9.1 Все пак горещо приветстваме дългоочакваното включване на Комитета в работата на тематичната платформа на ИП за енергетиката, особено предвид факта, че гражданското общество участва редовно в заседанията на останалите три.

2. Контекст

2.1 На 4 февруари 2011 г. Европейският съвет стигна до заключението, че е необходимо Съюзът и държавите-членки да подобрят координацията на външните си действия в областта на енергетиката и поиска от държавите-членки да информират – от януари 2012 г. нататък – Комисията за всички свои нови и вече съществуващи двустранни енергийни споразумения с трети държави.

2.2 С оглед на това през септември Европейската комисия представи два документа относно утвърждаването на външна енергийна политика на ЕС: Предложение за решение за създаване на механизъм за обмен на информация във връзка с междуправителствени споразумения между държавите-членки и трети държави в областта на енергетиката⁽³⁾ и Съобщение относно „Енергийната политика на ЕС: ангажиране с партньори извън нашите граници“⁽⁴⁾.

2.3 От Комитета беше поискано да изготви становище само по законодателния документ, в който се излага механизмът за изпълнение на заключенията на Европейския съвет от февруари 2011 г. Съобщението обхваща много по-широк кръг от теми и се

спира съвсем бегло на предложението. Съжаляваме за това ограничение, тъй като съобщението обхваща много ключови аспекти, които бихме искали да коментираме, като възобновяемата енергия, енергийната ефективност и други въпроси, свързани с устойчивото развитие, включително отношенията на ЕС с Русия, Китай и останалите бързо разрастващи се икономики и развиващите се страни като цяло.

2.3.1 Комисията ясно заяви, че съобщението ще доведе до редица предложения; първото и едно от най-важните сред тях е настоящото предложение за директива.

2.4 Увеличава се както търсенето на енергия в световен мащаб, така и зависимостта на ЕС от вносните изкопаеми горива. Както се посочва в съобщението, ЕС като цяло внася 60 % от газта и над 80 % от нефта, които потребява, като същевременно е изправен пред нарастващото конкурентно търсене от други страни, по-специално нововъзникващите икономики. Търсенето на енергия в световен мащаб може да нарасне с 40 % през следващите 20 години, а евентуалните непредвидени мерки, свързани с изменението на климата, могат допълнително да усложнят положението. Много държави-членки могат да разчитат само на ограничен брой енергийни доставчици и затова са уязвими при евентуални пречки и нестабилност на цените, особено що се отнася до газта и нефта. С оглед на това е наложително да се осигури много по-стабилна основа за външната енергийна политика на ЕС. Жизненоважно е Европа да действа единно, за да гарантира адекватни, стабилни и сигурни доставки на енергия в обозримото бъдеще, както и да продължи да изгражда ефективен единен енергиен пазар.

2.5 Малко са съществуващите към момента ефективни инструменти за тази цел. Очаква се енергетиката да бъде ключов дял от ЗВССТ, което скоро ще бъде сключено между ЕС и Украйна. Енергийната общност на свой ред регулира отношенията на ЕС в областта на енергетиката с девет страни партньорки⁽⁷⁾ от Източна и Югоизточна Европа. За един дългосрочен стратегически международен подход ще са необходими много по-структурирани и последователни институционални разпоредби. Стратегията „Енергетика 2020“ основателно определя укрепването на външния аспект на енергийната политика на ЕС като ключов приоритет, за който предложението за решение се стреми да търси решения.

2.6 Предложението за решение налага на държавите-членки изискването да обменят с Европейската комисия информация за намерението си да сключат междуправителствено споразумение в областта на енергетиката с трети държави. С механизма за контрол на съвместимостта (член 5) Комисията иска да гарантира, че тези споразумения са в съответствие с правилата на вътрешния пазар. Едно от основните предимства би било създаването на правна сигурност за инвестициите⁽⁸⁾. Комисията подчертава, че новият механизъм е мярка за координиране,

⁽³⁾ COM(2011) 540 окончателен.

⁽⁴⁾ COM(2011) 539 окончателен.

⁽⁷⁾ Албания, Босна и Херцеговина, Хърватия, бивша югославска република Македония, Молдова, Черна гора, Сърбия, Украйна и Косово.

⁽⁸⁾ Това, разбира се, трябва да се съгласува с новите обширни правомощия и политика на ЕС в областта на инвестициите в съответствие с Договора от Лисабон – вж. становището на Комитета, ОВ С 318, 29.10.2011 г., стр. 150-154.

чиято цел е да подкрепя държавите-членки и да укрепва преговорната им позиция, а не да я заменя или да ограничава възможностите им да сключват такива споразумения. В член 7 се изтъква, че са включени разпоредби, гарантиращи поверителността на информацията, която е изключително чувствителен въпрос.

2.7 Комитетът обаче изразява съжаление от факта, че споразуменията между търговски оператори са изключени от обхвата на предложението, особено предвид ясното предупреждение на Комисията, че определени доставчици могат да получат пълен или почти пълен монопол, което би било в разрез с правото на ЕС⁽⁹⁾. Призоваваме Комисията най-малкото да предприеме активни мерки, за да получи лесен и пълен достъп до онези части от търговските споразумения, по отношение на които се смята, че биха могли да възникнат регулаторни усложнения, особено когато те могат да бъдат включени като приложения към междуправителствени споразумения.

3. ЕИСК: твърда подкрепа за силна европейска външна енергийна политика, основаваща се на сигурността на доставките

3.1 През март 2011 г. Комитетът отправи⁽¹⁰⁾ ясен призив за бързо и прогресивно изготвяне на обща външна политика на ЕС в областта на енергетиката. В отговор на искане от тогавашното унгарско председателство, той поиска да бъдат предприети конкретни мерки за по-добро съгласуване на вътрешната и външната политика и за интегриран, последователен подход. Той отправи призив и за нова институционална рамка за енергетиката, стратегическа многостранна ориентация на политиката и ефективно изпълнение на привилегированите енергийни партньорства със съседните на ЕС държави.

3.2 Още през 2009 г. Комитетът⁽¹¹⁾ призова за всеобхватна външна енергийна стратегия на ЕС, както и за мерки за ефективното ѝ прилагане. В дългосрочна перспектива той определи енергийната сигурност и политиката в областта на климата за двата ключови стълба на международните енергийни отношения на ЕС. Той подчерта значението на третия енергиен пакет за намаляването на зависимостта на ЕС от външни доставчици, но също така изтъкна, че трябва да се насърчи устойчивото производство и употреба на енергия в трети държави. Подчертана беше силната връзка между енергийната и съответната търговска политика, както и задължението на страните партньорки да прилагат пазарни правила като реципрочност, равно третиране, прозрачност, защита на инвестициите и зачитане на върховенството на закона и правата на човека. Предвид факта, че енергетиката се очаква да играе нарастваща роля в международните спорове, отново подчертаваме належащата необходимост от общ европейски глас, който да уравни-весава националните интереси на държавите-членки.

3.3 Комитетът⁽¹²⁾ освен това изтъкна, че насърчаването на възобновяемата енергия и диверсифицирането на източниците не може да се разглеждат отделно от европейската външна дейност, особено в Евро-средиземноморския регион. За да се

постигне съответствие с политиката на ЕС в областта на климата, трябва постепенно да се премахнат вредните за околната среда субсидии за изкопаеми горива в страните партньорки, да се увеличи финансирането за научноизследователска и развойна дейност в рамките на проекти за възобновяема енергия и да се насърчи търговията с енергоефективни стоки и услуги.

4. Ролята на гражданското общество

4.1 Пропуските, които доведоха до масовите бунтове в арабския свят през 2011 г., отново показаха ключовата роля, която гражданското общество играе в прехода към демокрация, конституционните реформи и изграждането на институции. Приносът на гражданското общество, и в частност на социалните партньори, както тук, така и в страните от Източното партньорство (ИП)⁽¹³⁾, трябва да бъде взет изцяло предвид, за да се гарантират прозрачни и приобщаващи процеси на вземане на решения, ползващи се с обществена подкрепа. Комитетът изразява дълбоко съжаление от факта, че нито в предложението, нито в съобщението се споменава някакъв механизъм, който да обхваща участието на гражданското общество – въпреки че социалните партньори ще бъдат тясно ангажирани и необходими за предоставяне на жизненоважна обратна връзка тогава, когато възникнат проблеми, и въпреки конкретната препратка в съобщението⁽¹⁴⁾ към „съвместни промишлени проекти“. Все пак горещо приветстваме дългоочакваното включване на Комитета в работата на тематичната платформа на ИП за енергетиката, особено предвид факта, че гражданското общество участва редовно в заседанията на останалите три.

4.2 Освен това е започнало или скоро ще започне създаването на официални механизми за наблюдение на прилагането на сключените наскоро от ЕС споразумения за свободна търговия, по-конкретно това с Южна Корея; същевременно вече функционира Форум на гражданското общество за Източното партньорство (ИП). Мнението на гражданското общество по въпросите на енергетиката е също толкова важно. В това число трябва да бъдат включени и самите потребители, на които неуспехите на пазара често се отразяват непропорционално, главно с оглед на по-добрата прозрачност, по-голямото влияние и образването на обществеността.

5. По-широки стратегически съображения

5.1 Комитетът напълно подкрепя намерението на Комисията да играе водеща роля в утвърждаването на всеобхватна и координирана външна енергийна стратегия на ЕС, и призовава държавите-членки да подкрепят нейните усилия в дух на солидарност и взаимно доверие.

5.2 ЕИСК счита солидарността за крайъгълен камък на общата енергийна политика на ЕС, не на последно място с оглед оказването на подкрепа на държавите-членки, които нямат достатъчно силни преговорни позиции, за да си осигуряват енергия на справедливи и устойчиви цени.

⁽⁹⁾ Обяснителен меморандум (глава 1 от COM(2011) 540 окончателен).

⁽¹⁰⁾ ОВ С 132, 3.5.2011 г., стр. 15-21.

⁽¹¹⁾ ОВ С 182, 4.8.2009 г., стр. 8-12.

⁽¹²⁾ ОВ С 376 от 22/12/2011 г., стр. 1

⁽¹³⁾ Украйна, Молдова, Грузия, Армения, Азербайджан и Беларус.

⁽¹⁴⁾ Раздел 1.3, страница 7.

5.3 Освен голям потребител на енергия, ЕС, както е известно, е и голям доставчик на технологии и прилага едни от най-високите в света стандарти за пазарна прозрачност и регулиране, включително в областта на ядрената и останалите видове енергийна безопасност.

5.4 Отбелязваме предоставените в съобщението данни⁽¹⁵⁾, според които Русия, Норвегия и Алжир имат дял от 85 % от вноса на природен газ в ЕС и от почти 50 % от вноса на суров петрол в ЕС (като 36 % от него се доставят от държавите от ОПЕК). Русия също играе водеща роля в снабдяването на ЕС с въглища и уран.

5.5 Наред с достъпа до суровини, достъпът до енергия е основно стратегическо съображение за ЕС предвид очакваното нарастване на търсенето на енергия в световен мащаб през следващите 20 години. Застъпваме се за установяване на стратегически партньорства с големите световни фактори в енергетиката (било то доставчици, транзитни страни или страни потребители), в които следва да бъде включено сътрудничеството за подобряване на рентабилността и въвеждане на нисковъглеродни технологии, и за насърчаване на енергийната ефективност и възобновяването на енергия, както и за поставяне на по-силен акцент⁽¹⁶⁾ върху сигурността на доставките. С особен интерес очакваме предстоящото споразумение с Украйна, което би трябвало да обхване сигурността и непрекъснатостта на доставките, определянето на цените и други ключови въпроси.

5.6 Това е особено важно за бъдещето на търговската политика на ЕС; ние обаче приветстваме и включените в съобщението препратки към укрепените връзки между енергийната политика и политиките в областта на развитието, разширяването, инвестициите и по-широките международни отношения. Една от основните цели на Договора от Лисабон беше да постигне сближаване в управлението на различните области на политиката на ЕС. От първостепенно значение е фактът, че енергийната политика на ЕС вече е приведена в пълно съответствие с тези политики, не на последно място по отношение на устойчивото икономическо и социално развитие на развиващите се страни.

5.7 Очакваме от нашите партньори в Енергийната общност да работят за изпълнение и спазване на разпоредбите относно вътрешния енергиен пазар на ЕС. Обезпокоени сме от критичната оценка, която Комисията даде на постигнатото от тази Общност⁽¹⁷⁾ през март миналата година. Все още има значително разминаване между политическите ангажменти и

реалното изпълнение на постиженията на правото в областта на енергетиката от страна на членовете на Общността, към които Комисията отправя критики и за това, че поддържат остарели пазарни структури, възпрепятстват инвестициите и нарушават конкуренцията, продължавайки да дават предимство на държавните доставчици посредством регулирани цени. С оглед на това си задаваме въпроса кои са най-подходящите инструменти, чрез които ЕС би могъл да регулира отношенията си с по-отдалечените партньори, и дали ЕС би трябвало да се откаже от отношенията доставчик – купувач за сметка на по-голямото сближаване на енергийните пазари.

5.8 Тъй като към момента Русия е водещият енергиен доставчик на ЕС, Комитетът призовава Комисията да продължи да работи усилено за постигане на ново споразумение между ЕС и Русия, което трябва да включва всеобхватно енергийно споразумение. Русия е също толкова зависима от размера на пазара, предлаган от ЕС. Такова споразумение би представлявало значителен пробив и нова крачка напред към постигането на общи действия във външните отношения на ЕС в областта на енергетиката.

5.8.1 При преговорите по това споразумение трябва да се обърне специално внимание на специфичното положение на балтийските държави, чиито енергийни мрежи са синхронизирани с руската, а не с някоя европейска система; вследствие на това за стабилността и регулирането на честотата на своите енергийни системи тези три страни зависят единствено от Русия.

5.9 Алжир, Либия и Евро-средиземноморският регион като цяло също остават район от ключово значение за външното сътрудничество в областта на енергетиката.

5.10 И накрая, Комитетът призна, че Централна Азия⁽¹⁸⁾ разполага със „значителни потенциални енергийни резерви, които предлагат на Европа допълнителни и допълващи (за разлика от алтернативни) енергийни източници“; той призова жизнеустойчивостта на тези връзки да се основава на практически и икономически причини и подчерта, че връзките на ЕС с този регион „трябва да бъдат тясно и взаимно обвързани с участието на ЕС в Русия, Китай и Турция“. Особено важен е друг голям потребител на енергия – Китай; с оглед на това и тук е изключително важно да се постави специален акцент върху тясното сътрудничество по въпроси, свързани с енергетиката, технологията и изменението на климата.

Брюксел, 18 януари 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽¹⁵⁾ COM(2011) 539 окончателен, стр.9 (бележка под линия 20).

⁽¹⁶⁾ ОВ С 318, 29.10.2011 г., стр. 150-154 г.

⁽¹⁷⁾ COM(2011) 105 окончателен.

⁽¹⁸⁾ ОВ С 248, 25.8.2011 г., стр. 49-54.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 1999/32/ЕО, отнасящо се за съдържанието на сярата в корабните горива“

COM(2011) 439 final — 2011/0190 (COD)

(2012/C 68/13)

Докладчик: **Jan SIMONS**

На 1 септември 2011 г. Съветът и на 13 септември 2011 г. Европейският парламент решиха, в съответствие с член 192, параграф 1 от ДФЕС, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 1999/32/ЕО, отнасящо се за съдържанието на сярата в корабните горива“

COM(2011) 439 final — 2011/0190 (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 21 декември 2011 г.

На 477-ата си пленарна сесия, проведена на 18 и 19 януари 2012 г. (заседание от 18 януари 2012 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 110 гласа „за“, 46 гласа „против“ и 31 гласа „въздържал се“.

1. Заключение

1.1 ЕИСК, като има предвид крайната цел за почти пълно премахване на сярата в горивата, използвани в морското корабноплаване, отново заявява, че одобрява взетото през 2008 г. от Международната морска организация (ММО) решение за драстично намаляване на съдържанието на сярата в корабните горива до 2020 г. Комитетът призовава всички държави-членки на ММО да ратифицират възможно най-бързо съответната конвенция на ММО, с цел да се гарантира прилагането ѝ в целия свят.

1.2 ЕИСК подкрепя също и предложението на Европейската комисия за адаптиране на Директива 1999/32/ЕО спрямо Приложение VI относно предотвратяването на замърсяването на въздуха от кораби към Конвенция MARPOL, т.е. Международната конвенция за предотвратяване на замърсяването от кораби 73/78 на ММО. Въпреки това някои предложения и въздействия трябва да бъдат разглеждани по-задълбочено.

1.3 ЕИСК се застъпва за включването в директивата на разпоредби, които да съответстват напълно на правило 18 на ММО относно качеството на горивото с неговата „клауза за наличност“ (изискване за „пускане на пазара“), задължения за докладване, в случай че даден кораб използва правило 18, както и на „клаузата за неналичност“.

1.4 ЕИСК изразява резерви спрямо предложението от 2020 г. да се въведе пределно допустима стойност за съдържанието на сярата в размер на 0,1 % за пътнически кораби, използвани извън SECA (*Sulphur Emission Control Areas* – зони за контрол на емисиите на серни оксиди). Предложението още не е достатъчно проучено. Въпреки това, в интерес на здравето на пътниците и екипажите на пътническите кораби, той е склонен да подкрепи това предложение. В ЕС не трябва да има разлики в грижата за здравето на населението.

1.5 ЕИСК счита, че забраната за пускане на пазара на корабни горива със съдържание на сярата над 3,5 тегловни

процента (3,5 % m/m) ограничава привлекателността и използването на технологии за ограничаване на вредните емисии (скрубери) на борда на корабите. Този момент трябва да бъде изяснен.

1.6 ЕИСК е обезпокоен от евентуалните проблеми, които могат да възникнат, ако от 2015 г. бъде въведена норма от 0,1 % за пределно допустимо съдържание на сярата в SECA. Възможните последици не са били предмет на сериозен анализ от страна на ММО в рамките на оценка на въздействието. Комитетът препоръчва в бъдеще ММО да изготвя предварителна оценка на въздействието.

1.7 ЕИСК счита, че е необходимо и напред да се проучват и подобряват алтернативните методи за намаляване на емисиите или евентуалното използване на алтернативни горива. С оглед на липсата на яснота по различни въпроси, като например дали през 2015 г. ще разполагаме с гориво с ниско съдържание на сярата или опасността от „пренасочване“ на транспорта, в своя придружителен документ към предложението за директива Комисията предлага, ако има опасност тези неясноти да се превърнат в реалност, своевременно да бъде променен крайният срок за въвеждане, за да се гарантира, че и напред ще се насърчават необходимите инвестиции. Особено като се има предвид, че до 2015 г. остава малко време, срокът за въвеждане на пределно допустимата стойност в размер на 0,1 % следва да се отложи за 2020 г.

2. Въведение

2.1 Горивата, предназначени за морския транспорт, са най-евтините и най-слабо рафинираните горива. Често пъти те са странични продукти от по-висш процес на рафиниране на нефта. Понастоящем те са съществен източник на атмосферно замърсяване, по-специално с въглероден диоксид (4 % от общото световно замърсяване от антропогенни източници) и със серен оксид (9 %).

2.2 До влизането в сила на конвенциите и протоколите на Международната морска организация (ММО) на ООН и по-конкретно на Конвенцията за предотвратяване на замърсяването от кораби (MARPOL) от 1973 г. и после от 1978 г., както и на протокола от 2008 г., допустимото съдържание на сяра в горивата беше 4,5 %.

2.3 В Приложение VI на протокола към Конвенцията MARPOL от 2008 г. се предвижда прогресивно драстично намаляване, като крайната цел е 0,5 % през 2020 г., а в случай на трудности – най-късно през 2025 г.

2.4 Известно е, че серните частици, които на практика бяха елиминирани от наземните източници (емисиите от енергетиката и пътният транспорт), предизвикват дихателни и сърдечни проблеми, и съществува широк консенсус за това, че съдържанието на сяра в корабните горива трябва да бъде намалено.

3. Предложението на Комисията

3.1 С Директива 1999/32/ЕО, изменена от Директива 2005/33/ЕО, се регулира съдържанието на сяра в използваните в морския транспорт горива и в правото на ЕС се въвеждат някои правила, договорени в рамките на Международната морска организация (ММО).

3.2 В настоящия си вид директивата съдържа по-строги разпоредби относно съдържанието на сяра в корабните горива, използвани в зони, където е необходима специална защита на околната среда, така наречените зони за контрол на емисиите на серни оксиди (SECA).

3.3 ЕИСК вече прие становище относно предложението за Директива 1999/32/ЕО ⁽¹⁾ на 14 май 2003 г.

3.4 С подкрепата на държавите-членки на ЕС през октомври 2008 г. Приложение VI на Конвенцията MARPOL беше адаптирано с цел да се преразгледат и направят по-строги международните правила на ММО ⁽²⁾.

3.5 Най-важните изменения на Приложение VI към Конвенцията MARPOL относно замърсяването със SO₂ могат да се обобщат по следния начин:

- намаляване на съдържанието на сяра във всички използвани в SECA корабни горива с 1,50 тегловни процента (1,5 % m/m), за да се постигне пределно допустима стойност от 1,00 тегловен процент (1 % m/m) до 1 юли 2010 г. и 0,10 тегловни процента (0,1 % m/m) до 1 януари 2015 г.;
- намаляване на съдържанието на сяра във всички използвани в света, извън SECA, корабни горива с 4,50 тегловни процента (4,5 % m/m), за да се постигне пределно допустима стойност от 3,50 тегловни процента (3,50 % m/m)

до 1 януари 2012 г. и 0,50 тегловни процента (0,5 % m/m) до 1 януари 2020 г., като през 2018 г. бъде извършен преглед с възможност за отлагане до 2025 г.;

— разрешение за използване на широка гама от средства за намаляване на емисиите („равностойна замяна“), като оборудване, методи, техники или алтернативни горива.

3.6 За да се гарантира съответствието с международното право и привеждането в изпълнение в рамките на ЕС на новите международно установени норми за съдържание на сяра съгласно установения ред, Комисията предлага разпоредбите на Директива 1999/32/ЕО да бъдат адаптирани към преразгледаното Приложение VI към Конвенцията MARPOL ⁽³⁾. Става въпрос, по-специално за:

— включване в директивата на измененията на Приложение VI към Конвенцията MARPOL относно съдържанието на сяра в корабните горива от 2008 г.;

— адаптиране на директивата към разпоредбите на ММО, даващи възможност за използване на по-широка гама от средства за намаляване на емисиите, които да служат като равностойни заместители. Целесъобразно е към тези разпоредби да се добавят допълнителни защитни мерки, за да се гарантира, че равностойните методи за намаляване на емисиите няма да имат неприемливи отрицателни последици върху околната среда;

— приемане на процедурата на ММО за верификация на горивата.

3.7 Наред с това Комисията предлага следните допълнителни мерки:

— въвеждане на стандарт за пределно допустимо съдържание на сяра в размер на 0,1 % за пътнически кораби, използвани извън SECA, от 2020 г.;

— изготвяне на незадължителни насоки за вземане на проби и докладване. Ако този подход се окаже неуспешен, трябва да се помисли за задължителни разпоредби.

4. Общи бележки

4.1 ЕИСК, впрочем също както Европейската комисия и много други заинтересовани страни, смята, че – отчасти по здравословни причини – крайната цел е в морското корабноплаване да се използват горива, които почти не съдържат сяра. Освен това гражданите, както и този транспортен сектор, опериращ в световен план, имат само полза от съществуването на световно регулиране.

4.2 ЕИСК приветства решението на ММО за значително намаляване на серните емисии в морския транспорт. Комитетът счита, че не би трябвало да се прави разграничение между световно регулиране и регулиране на равнище Европейски съюз.

⁽¹⁾ CESE 580/2003, ОВ С 208, 3.9.2003 г., стр. 27-29.

⁽²⁾ Резолюция МЕРС.176(58) от 10 октомври 2008 г. (изменено Приложение VI към Конвенцията MARPOL).

⁽³⁾ COM(2011) 439 final.

4.3 Той призовава всички страни по Конвенцията на ММО да ратифицират Приложение VI към Конвенция MARPOL 73/78, с цел да се гарантира прилагането му в целия свят.

4.4 Съгласно правило 18 от Приложение VI всяка държава – страна по конвенцията, следва да спомага за осигуряването на наличност на съответните горива и да декларира пред ММО с каква наличност от тях разполагат пристанищата и терминалите. Независимо от това, водена от съображения за реалистичност, ММО въведе и „клауза за неналичност“.

4.5 ЕИСК посочва, че тази „клауза за неналичност“ по отношение на определено гориво, съдържаща се в Приложение VI към Конвенцията MARPOL, не е включена в предложението за изменение на директивата. ЕИСК се застъпва за включването в директивата на разпоредби, които да съответстват напълно на правило 18 на ММО относно качеството на горивото с неговата „клауза за наличност“ (изискване за „пускане на пазара“), задължения за докладване, в случай че даден кораб използва правило 18, както и „клаузата за неналичност“.

4.6 ЕИСК изразява съмнение във връзка с новото предложение на Комисията за въвеждане през 2020 г. на нова пределно допустима стойност за максималното съдържание на сяра в горивата, използвани от пътнически кораби извън SECA, в размер на 0,1 %. Предложението още не е достатъчно проучено. Въпреки това, в интерес на здравето на пътниците и екипажите на пътническите кораби, той е склонен да подкрепи това предложение. В ЕС не трябва да има разлики в грижата за здравето на населението.

4.7 Определянето на нови SECA би трябвало да се извършва съгласно процедурата на ММО, като се отчетат научни, екологични и икономически стандарти. В това отношение новият член 4а, параграф 2 не е достатъчно ясен. Ще бъдат ли новите SECA, одобрени в рамките на ММО, включвани автоматично в директивата или съществува процедура в рамките на ЕС, позволяваща на Комисията да определи нови SECA, които след това да бъдат директно предложени на ММО? Този въпрос би трябвало да се изясни.

4.8 В член 1, параграф 4 (нов член 3а) Комисията предлага държавите-членки да гарантират, че корабните горива, чието съдържание на сяра надвишава 3,5 тегловни процента, няма да бъдат използвани или пускани на пазара на тяхна територия, за да се избегнат свързаните с използването на такива горива рискове от повишена концентрация в отпадните води. Все пак трябва да се има предвид, че методите за намаляване на вредните емисии (скрубинг) дават възможност за използване на горива с по-високо съдържание на сяра без да се надхвърлят нормите на ММО.

4.9 Въпреки че това не е предвидено в правилата на ММО, Комисията предлага при използването на методи за намаляване на емисиите непрекъснато да се намаляват емисиите на серен диоксид, така че да бъдат достигнати като минимум емисиите, които биха се получили при използване на корабни горива, съответстващи на изискванията съгласно член 4а и 4б. Това е трудно изпълнимо, тъй като при мерките за намаляване на емисиите може да има времеви прекъсвания и/или КПД на

тези съоръжения да спадне поради силно натоварване на двигателя, което може да доведе до временно по-високи емисии на серен диоксид. По тази причина това изискване следва да се залочи.

4.10 В духа на забележката, отправена в параграф 4.8, ЕИСК посочва, че на практика корабите не могат да спазват разпоредбите на член 4в, параграф 3 от Приложение 2, а именно „подробно [да] документират, че всякакви изхвърляния на отпадъци в морето, включително в напираници се в заливи пристанища, пристани и в речни устия, нямат значителни отрицателни въздействия и не пораждаат рискове за човешкото здраве и околната среда“. Според ЕИСК тук следва да се направи препратка към изискванията, възприети от Резолюция МЕРС184(59) на ММО, с които се забранява изхвърлянето на отпадъци в пристанища и речни устия.

4.11 Докато драстичното намаляване на съдържанието на сяра в корабните горива по смисъла на приетото през 2008 г. от ММО Приложение VI към Конвенцията MARPOL беше приветствано като цяло и би трябвало да се включи в Директива 1999/32/ЕО, решението от 2015 г. да се прилага пределна допустима стойност от 0,1 % в зоните за контрол на емисиите на серни оксиди ⁽⁴⁾ предизвиква загриженост.

4.12 Като реакция на решението на ММО във връзка с този конкретен въпрос и по повод на публичното изслушване, проведено от Комисията във връзка с изменението на Директива 1999/32/ЕО, различни заинтересовани страни посочиха, че ограничаването на пределно допустимата стойност на сяра в корабните горива до 0,1 % ще доведе до значително увеличаване на разходите. Съгласно някои проучвания, в зависимост от използваните параметри, използването на тези горива (дестилатни горива) би довело до твърде голямо увеличение на цените и загуба на конкурентоспособност. Други проучвания обаче не потвърждават, че този риск е толкова сериозен.

4.13 Независимо от всичко факт е, че преди да вземе това решение, ММО не е извършила съответната оценка на въздействието. ЕИСК препоръчва държавите-членки на ЕС, които членуват в ММО, и Европейската комисия да настояват ММО да извършва съответната предварителна оценка на въздействието.

4.14 Пренасочването към автомобилен транспорт би било в противоречие със стратегията, представена в Бялата книга „Пътна карта за постигане на Единно европейско транспортно пространство – към конкурентоспособна транспортна система с ефективно използване на ресурсите“ от март 2011 г. ⁽⁵⁾ Пренасочването на транспорта ще доведе и до силно нарастване на външните разходи, особено по отношение на околната среда, в частност до увеличаване на емисиите на CO₂, задръстванията, шума, злополуките и др. По тази причина ЕИСК препоръчва да не се поема риск от „обратно“ пренасочване на транспорта.

4.15 Заинтересованите страни, установени на територията на трите SECA, се опасяват от драстично намаляване на тяхната конкурентоспособност поради по-високите транспортни разходи, което крие опасност от пренасочване на производството и на свързаната с него заетост към други райони извън SECA, както в Европа, така и в целия свят.

⁽⁴⁾ В ЕС SECA обхващат Балтийско море, Северно море и Ламанша.

⁽⁵⁾ COM(2011) 144 final.

5. Специфични бележки

5.1 Работи се проактивно по набор от инструменти („Toolbox“) за изпълнение на решението на ММО от 2015 г. в SECA да се въведе стандарт от 0,1 % за максимално съдържание на сяра в корабните горива. Във връзка с това, с участието на експерти, беше извършен подробен анализ на наличността на корабно гориво с 0,1 % съдържание на сяра, използването на методи за намаляване на емисиите (скрубери) и използването на втечен природен газ (LNG) като корабно гориво. Понастоящем няма убедително заключение относно наличността.

5.2 Използването на технологии за намаляване на емисиите (скрубери/системи за почистване на изходящите газове) е тествано в различни пилотни проекти. Беше постигнат значителен напредък в областта на скрубери, които вече се използват на борда на корабите. Тези съоръжения, които отстраняват едновременно NO₂ и CO₂, в близко бъдеще могат да се окажат разходоэффективни и трябва да се вземат под внимание. Особено като се има предвид, че до 2015 г. остава малко време, срокът за въвеждане на пределно допустимата стойност в размер на 0,1 % следва да се отложи за 2020 г.

5.3 Използването на втечен природен газ (LNG) като алтернативно корабно гориво – отделно или в комбинация с дизел (дуална система) – се оценява положително от сектора на морския транспорт, преди всичко при морски транспорт на къси разстояния. В тази насока стартираха различни пилотни проекти, предимно в Северна Европа. Със съответните заинтересовани страни се разискват неизяснените въпроси, свързани с отделянето на метан и свързаното с това увеличение на емисиите на парникови газове, възможността за зареждане в различни европейски пристанища, разпоредбите за безопасност при зареждане и т.н. С определени въпроси се занимава Асоциацията на корабособствениците от Европейската общност (ECSA) в сътрудничество с Европейската агенция за морска безопасност (EAMБ). Тук също пролича, че за разрешаването на нерешените проблеми ще бъде необходимо още много време.

5.4 Секторът на морския транспорт продължава да работи по трите основни елемента на набора от инструменти. Тъй като те няма да са готови до 2015 г., бяха отправени призови въвеждането на новата разпоредба да бъде отложено посредством дерогация в рамките на ММО.

5.5 В съобщението, придружаващо това предложение, Комисията предлага, ако съществува риск горепосочените неясноти да се превърнат в реалност, срокът за въвеждане да бъде променен. ЕИСК препоръчва, ако това е необходимо, то

да се направи своевременно, за да се гарантира, че и напред ще се насърчават необходимите инвестиции.

5.6 Комисията съзнава, че прилагането на решението на ММО, съдържащо се в Приложение VI към Конвенция MARPOL, от 2015 г. в SECA да се прилага пределно допустима стойност от 0,1 % за съдържание на сяра в корабни горива, ще бъде свързано със значително по-високи разходи. Това е разяснено подробно в съобщението на Комисията относно прегледа на прилагането на Директива 1999/32/ЕО ⁽⁶⁾.

5.7 В него Комисията посочва, че допълнителните възможности за спазване на стандартите, които се основават на технологични мерки, като системите за намаляване на емисиите (скрубери), алтернативните горива (втечен земен газ) и подаваната в пристанищата електроенергия от сушата, предвидени в Приложение VI към Конвенцията MARPOL, както и в Предложението за изменение на Директива 1999/32/ЕО, ще изискват значителни капиталови инвестиции от частния и от публичния сектор.

5.7.1 За тази цел тя предвижда поредица от съпътстващи краткосрочни мерки в подкрепа на сектора посредством съществуващите финансови инструменти на ЕС като Програмата за трансевропейски транспортни мрежи (TEN-T), Програмата „Марко Поло II“, Европейския механизъм за чист транспорт (ECTF), Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) и чрез възможността за използване на средства на държавите-членки за подпомагане на бордови мерки и развиване на сухопътната инфраструктура.

5.7.2 В средносрочен план Комисията ще разработи всеобхватен подход, например под формата на „набор от инструменти за устойчиви решения в корабоплаването“.

5.7.3 ЕИСК приветства намеренията на Комисията, но посочва, че използването на алтернативни технологии е свързано с твърде високи разходи. Технологиите за намаляване на емисиите, особено ако се използват за контрол на емисиите на NO₂ и CO₂, биха могли да бъдат по-разходоэффективни. Посочените от Комисията програми за подпомагане сами по себе си са полезни, но с наличните средства и при сегашните срокове те едва ли биха могли да допринесат за намаляване на разходите за изпълнение до 2015 г.

5.8 Що се отнася до определянето на процедурата на ММО за верификация на горивата, ЕИСК обръща внимание, че съществува разлика между тази процедура за верификация, от една страна, и стандарта на Международната организация по стандартизация, от друга. Необходимо е това да се изясни.

Брюксел, 18 януари 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽⁶⁾ COM(2011) 441 final от 17.7.2011 г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1300/2008 на Съвета от 18 декември 2008 г. за създаване на многогодишен план за запаса от херинга, намиращ се на запад от Шотландия, и за риболовните дейности по експлоатация на този запас

COM(2011) 760 окончателен — 2011/0345 COD

(2012/С 68/14)

На 30 ноември 2011 г. Европейският парламент, и на 13 декември 2011 г. Съветът, решиха, в съответствие с член 43, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно:

Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1300/2008 на Съвета от 18 декември 2008 г. за създаване на многогодишен план за запаса от херинга, намиращ се на запад от Шотландия, и за риболовните дейности по експлоатация на този запас

COM(2011) 760 окончателен — 2011/0343 COD.

След като прецени, че съдържанието на предложението е напълно задоволително, на 477-ата си пленарна сесия, проведена на 18 и 19 януари 2012 г. (заседание от 18 януари 2012 г.), Европейският икономически и социален комитет реши, със 171 гласа „за“, без гласове „против“ и с 14 гласа „въздържал се“ да приеме положително становище по предложения текст.

Брюксел, 18 януари 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

2012/С 68/13	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 1999/32/ЕО, отнасящо се за съдържанието на сярата в корабните горива“ COM(2011) 439 final — 2011/0190 (COD)	70
2012/С 68/14	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1300/2008 на Съвета от 18 декември 2008 г. за създаване на многогодишен план за запаса от херинга, намиращ се на запад от Шотландия, и за риболовните дейности по експлоатация на този запас COM(2011) 760 окончателен — 2011/0345 COD	74



ЦЕНИ ЗА АБОНАМЕНТ ЗА 2012 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	1 200 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	1 310 EUR за годишен абонамент
Официален вестник на ЕС, серия L, единствено на хартиен носител	на 22 официални езика на ЕС	840 EUR за годишен абонамент
Официален вестник на ЕС, серии L + C, месечно издание на DVD (сборно издание)	на 22 официални езика на ЕС	100 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	200 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 подготовителните законодателни актове.

За подробна информация за Европейския съюз посетете интернет сайта: <http://europa.eu>

